



STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN  
CENTRUM FÖR EUROPASTUDIER

# BOSTADSPOLITIK FÖR VEM?

En kritisk analys av bostadspolitiska förändringar av  
hyresmarknadssystem i Göteborg och Amsterdam  
– från EU- till stadsnivå

Annika Norborg

---

Kandidatuppsats:	15 hp
Program:	Europaprogrammet
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	VT/2020
Handledare:	Håkan Thörn

# Abstract

This thesis aims to investigate EU policy on housing with focus on legitimacy and guidelines, and to connect EU policy with development on affordable rental housing in Gothenburg and Amsterdam. Both Sweden and the Netherlands changed national housing policies under EU influence during the last decade, which might have implications on available affordable rental housing and development of gentrification and segregation, which this thesis also aim to cast light on.

The study is performed through critical urban theory and its socio-spatial perspective of cities as strategic places that are continuously (re)adapted to capitalism. Different kinds of policy documents from EU, Gothenburg city council and Amsterdam city council, as well from Förvaltnings AB Framtiden (representing allmännyttan in Gothenburg) and AFWC (representing wocos in Amsterdam) are analyzed through qualitative text analysis – a combination of thematic analysis and critical discourse analysis. The results show a discrepancy around guidelines and that discourse is used in policy documents to contribute to legitimacy. There are similarities between EU policies and city policies with uncertain causality. The policy documents from Gothenburg and Amsterdam indicate that they might be moving in different directions regarding gentrification, socioeconomic segregation and affordable rental housing, partly linked to changed national policies.

**Keywords:** Housing policy, EU policy, Sweden, Netherlands, Amsterdam, Gothenburg, inequality, gentrification, segregation, urban regeneration, renovation, marketization, market rent, rent regulation, social mixing, discourse, legitimacy, subsidiarity

**Nyckelord:** Bostadspolitik, EU policy, Sverige, Nederländerna, Amsterdam, Göteborg, ojämlikhet, gentrifiering, segregation, urban förnyelse, renovering, marknadisering, marknadshyra, hyreskontroll, social blandning, diskurs, legitimitet, subsidiaritet

**Titel:** Bostadspolitik för vem? En kritisk analys av bostadspolitiska förändringar av hyresmarknadssystem i Göteborg och Amsterdam – från EU- till stadsnivå

**Författare:** Annika Norborg

**Handledare:** Håkan Thörn

**Termin:** VT 2020

**Institution/ämne:** Statsvetenskapliga institutionen/ Europakunskap

**Antal ord:** 12 998

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning.....</b>	<b>1</b>
1.1 Syfte och frågeställningar.....	2
1.2 Avgränsningar.....	3
<b>2. Teori och tidigare forskning .....</b>	<b>4</b>
2.1 Kritisk urbanteori .....	4
2.2 Bostadspolitik, gentrifiering och segregation.....	5
2.2.1 ...i Europa.....	6
2.2.2 ...i Sverige .....	7
2.2.3 ...i Nederländerna.....	9
2.2.4 ...i Göteborg .....	11
2.2.5 ...i Amsterdam .....	11
<b>3. Material- och metodval.....</b>	<b>13</b>
3.1 Material .....	13
3.2 Metod .....	13
3.3 Tillvägagångssätt .....	15
<b>4. Policyanalys .....</b>	<b>16</b>
4.1 Hur motiveras och legitimeras EU:s ökade engagemang för städer och bostäder? .....	16
4.2 Riktlinjer till medlemsstaterna genom UAEU.....	20
4.3 Riktlinjer genom 'European Semester' .....	22
4.4 Göteborg: Bostadspolitiska policys och kopplingar till ändrade nationella riktlinjer och EU-policys .....	23
4.4.1 Allmännyttan i Göteborg (Förvaltnings AB Framtiden).....	26
4.5 Amsterdam: Bostadspolitiska policys och kopplingar till ändrade nationella riktlinjer och EU-policys.....	28
4.5.1 Wocos i Amsterdam (AFWC).....	31
<b>5. Fördjupad analys, slutsatser och diskussion .....</b>	<b>33</b>
5.1 EU:s ökade engagemang – legitimitet, motiv och riktlinjer.....	33
5.2 Jämlik stad? Jämförelse mellan Göteborg och Amsterdam .....	34
5.3 Förslag till vidare forskning .....	35
<b>Käll- och litteraturförteckning .....</b>	<b>36</b>
<b>Bilaga 1.....</b>	<b>41</b>
<b>Bilaga 2.....</b>	<b>44</b>
<b>Bilaga 3.....</b>	<b>46</b>

# 1. Inledning

Växande ojämlikheter är en global utmaning, som även präglar europeiska städer. Ojämlikheterna uttrycks rumsligt som socioekonomisk bostadssegregation<sup>1</sup> och gentrifiering<sup>2</sup> och är kopplade till förändring av bostäders roll från rättighet mot kapitalinvestering (Tammaru et al, 2016; United Nations, 2017). I europeiska städer finns samband mellan socioekonomiska ojämlikheter och segregation (Marcinczak et al, 2016).

EU har fördjupat sitt engagemang i medlemsstaternas bostadspolitik, trots brist på mandat. En bakomliggande orsak är finanskrisen 2008 och dess kopplingar till bostadspolitik och bostadsmarknad. Påverkan sker genom t.ex. ekonomiska riktlinjer, EU:s konkurrenslag eller 'open-method of coordination' (Housing Europe, 2019:42).

2005 lämnades klagomål, på var sitt håll, om Nederländernas och Sveriges bostadspolitik kring hyresrätter, till EU-kommissionen. Både Nederländerna och Sverige har under lång tid haft integrerade hyresmarknader<sup>3</sup>. Klagomålen lämnades av privata fastighetsförbund som menade att privata fastighetsägare missgynnades och att fördelarna som svenska allmännyttan eller holländska wocos<sup>4</sup> hade bröt mot EU:s konkurrenslag. Klagomålen startade en process som lett till ändrade nationella regelverk i Sverige och Nederländerna (Elsinga & Lind, 2013; Thana, 2018).

I Sverige bestämdes att allmännyttan skulle bli affärsmässig i och med nya allbolagen<sup>5</sup> 2011. Skillnaden mellan hur olika allmännyttiga bostadsföretag agerar och tolkar de nya riktlinjerna är stor, vilket ger skillnad i utfall och villkor (Grander, 2018; Elsinga & Lind, 2013:964).

Nederländerna införde 2012 ett inkomsttak på vilka som kan få hyreskontrakt på hyreskontrollerade lägenheter, d.v.s. en form av 'social housing' för "sårbara grupper" som därför inte behöver operera under konkurrensmässiga villkor. Vissa undantag får göras med syftet att uppnå social blandning. Varje stadsstyre har möjlighet att införa stadsspecifika policys, t.ex. kring krav på andel 'social housing' i nybyggen (ibid:967; Thana, 2018).

---

<sup>1</sup> Rumslig uppdelning utifrån socioekonomisk status, t.ex. yrke, inkomst och/eller förmögenhet (Tammaru et al, 2016:2).

<sup>2</sup> Av engelskans "gentry" som betyder ungefär herrskapsklass. En form av återinvestering av kapital i urbana områden med konsekvensen att mer kapitalstarka människor flyttar in och andra tvingas flytta ut (Thörn & Despotovic, 2015:5).

<sup>3</sup> Integrerade hyresmarknader har, i motsats till dualistiska hyressystem, hyresrätter med överkomliga hyror tillgängliga för allmänheten, d.v.s. inget separat system för ekonomiskt svaga (Kemeny, 2003).

<sup>4</sup> På holländska *woningcorporaties* som oftast benämns med förkortningen wocos: Privata icke-vinstdrivande bostadsorganisationer med lång historia av att hyra ut lägenheter med överkomliga hyror till allmänheten.

<sup>5</sup> Lagen om allmännyttans bostadsföretag.

Städerna, Amsterdam och Göteborg, är valda för att båda har lång tradition av cirka hälften av bostadsbeståndet bestått av hyresrätter med överkomlig hyra<sup>6</sup> tillgängliga för allmänheten (Hyresgästföreningen, 2020; Boverket, 2014; AFWC, 2017a; Musterd & van Gent, 2016). Städerna har likheter i utformning, båda är historiska hamn-, varvs- och industristäder med många centrala arbetarstadsdelar varav flera gentrifierats (Lee, 1998; Furåker, 2010; Suchar, 1993; Thörn & Despotovic, 2015; Stieber, 1998). Amsterdam är huvudstad, men Haag är administrativt säte i Nederländerna. Amsterdam har lång tradition som bank- och finansnav, och klassas som 'global city' till skillnad från Göteborg (Sassen, 2012). Det som gör det intressant att undersöka hur de förändrade nationella regelverken uttrycks på stadsnivå i just Amsterdam och Göteborg är kombinationen av likheter och skillnader i stadsstyrning samt nationell och politisk kontext och historia.

Mot denna bakgrund, och för att fylla en forskningslucka, undersöks dels EU:s bostadspolitiska position/vision, och dels hur de förändrade regelverken i de båda länderna kommer till uttryck på stadsnivå – bostadspolitiska strategier från supranationell till lokal nivå.

## 1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet är att undersöka bostadspolitiska strategier på EU-nivå, på lokal nivå för Göteborg och Amsterdam samt kopplingar däremellan. Syftet är även att relatera dessa bostadspolitiska strategier till teori och tidigare forskning om bostadspolitik, gentrifiering och socioekonomisk segregation.

- Hur legitimeras/motiveras EU:s ökade engagemang kring medlemsstaternas bostadspolitik?
- Vad förmedlar EU för riktlinjer gällande bostadspolitik, speciellt kring hyresrätter med överkomlig hyra, till Sverige och Nederländerna?
- Vad kommunicerar bostadspolitiska policys i Göteborg respektive Amsterdam kring hyresrätter med överkomlig hyra, samt kring allmännyttans respektive wocos bostadspolitiska roll? Vilka likheter och skillnader finns mellan städerna och EU-policys?

---

<sup>6</sup> Överkomlig hyra är den term som bäst motsvarar engelskans 'affordable rent'.

## 1.2 Avgränsningar

Uppsatsens fokus är på EU:s engagemang kring och påverkan på medlemsstaternas bostadspolitik, med specifikt fokus på hyresrätter med överkomlig hyra, och på hur de bostadspolitiska förändringarna av hyresrättssystemen påverkar wocos roll i Amsterdam (och Nederländerna) och allmännyttans roll i Göteborg (och Sverige). Detta har medfört, med den tidsram som varit, att privata vinstdrivande hyresvärdars roll samt andra upplåtelseformer än hyresrätt endast berörs ytligt och i relation till uppsatsens fokusområde.

Vidare studerar uppsatsen bostadspolitikens påverkan på gentrifiering och socioekonomisk bostadssegregation och har inte specifikt fokus på etnicitet. I enighet med CRUSH (2016), Fell, Guizana & Elander (2019) m.fl. är uppsatsens utgångspunkt att ökad bostadssegregation snarare är ett uttryck för socioekonomisk ojämlikhet än enskilda personers val. Att segregationens orsak skulle vara att ”invandrare” väljer att bo nära varandra är en falsk myt. Etnisk bostadsdiskriminering förekommer, men socioekonomisk position är övergripande faktor. Segregation är uttryck för klasskillnader och maktförhållanden i staden. Policys mot segregation syftar ofta att motverka etnisk segregation och leder ofta till satsningar på enskilda områden istället för på ojämlikheter i staden som helhet (ibid; CRUSH:64-99).

Analysen hade kunnat fördjupas genom djupare välfärdssystemsanalyser eller inkludering av fler länder/städer om uppsatsperioden varit längre.

## 2. Teori och tidigare forskning

### 2.1 Kritisk urbanteori

Kritisk urbanteori utgår från socio-spatiala dialektiken, d.v.s. relationen mellan produktion, konsumtion, människor och plats i ömsesidig påverkansprocess. Städer är, under kapitalism, strategiska platser för kommodifieringsprocesser – d.v.s. produktion, konsumtion och cirkulation av varor och tjänster – som (om)formas och (om)organiseras kontinuerligt för att öka den vinstdrivande kapaciteten. Ohållbara ekonomiska satsningar leder inte till att staden eller kapitalism upphör utan till ständig ombildning av ”implosion-explosion” och ”kreativ förstörelse”. Lokala styrningssystem och sociopolitiska konflikter behöver tolkas utifrån vilken roll staden har i kommodifieringsprocesser och den specifika stadens unika karaktäristika, historia och ekonomiska kontext – socialt konstruerad av maktrelationer och i konstant förändring. Vem får plats i staden, vem får sin röst hörd och sin vilja igenom? Och hur legitimeras detta? Gemensamt för de olika grenarna inom kritisk urbanteori är att kritiskt granska och ifrågasätta de kapitalistiska systemen och hur det uttrycks i städer, d.v.s. dimensioner och konsekvenser av de kapitalistiska formerna av urbanisering, samt att utöver det föreställa sig en annan form av urbanisering, som är mer rättvis, hållbar och demokratisk. Syftet är att analysera det systematiska förhållandet mellan kapitalism och urbana processer, att undersöka förändrade maktrelationer och socio-spatial ojämlikhet i den specifika urbana kontexten, att synliggöra orättvisor och utträngningseffekter, att tolka urbana motsättningar, kristendenser och konflikter, och att staka ut möjligheter till rättvisare och mer hållbar form av urbant liv (Brenner, 2009).

In short, critical urban theory involves the critique of ideology (including social-scientific ideologies) and the critique of power, inequality, injustice and exploitation, at once within and among cities (ibid:198).

*Rätten till staden* ('the right to the city') lyftes först av Henri Lefebvre 1968 och har vidareutvecklats av David Harvey (2012). Begreppet grundas på marxistiska perspektiv som applicerats på det samtida urbana - ett urbant klassperspektiv. Harvey lyfter rätten till staden, att bo, att vistas på dess offentliga platser och påverka utvecklingen av den stad man bor i, som mänsklig rättighet. Dock inte individuell rättighet utan kollektiv, att kollektivet ska ha makt över hur staden omformas – i motsats till att makten tas av privata företag och fastighetsägare. Marcuse (2009) ser implementeringen av ”rätten till staden” som slutgiltigt mål för kritisk urbanteori. Har framhåller även att det är rätten till den framtida staden som åsyftas snarare än nuvarande, samt att definitionen av stad är flexibel.

## 2.2 Bostadspolitik, gentrifiering och segregation

Sociologen Ruth Glass myntade begreppet *gentrifiering* 1964 för att beskriva transformationen av historiska arbetarkvarter i London som möjliggjordes genom liberaliseringar av bostadspolitiken – hyresregleringar försvagades, bostadshus reparerades och hyresrätter omvandlades till äganderätter. Två viktiga aspekter av gentrifiering är omvandlingen av urbana rum samt konsumtionsmönstren som kommit att känneteckna urban livsstil. Av vissa, t.ex. fastighetsägare och politiker, har gentrifiering beskrivits som ”naturlig”, ”oundvikligt” eller ”bra”. Gentrifiering är varken naturligt eller oundvikligt utan beroende av politiska, ekonomiska och sociala omständigheter. Gentrifiering är uttryck för makt och klasskonflikter och möjliggörs genom ekonomisk och politisk styrning av kapitalflöden och markanvändning. Liknande beskrivs ibland motsatsen till gentrifiering vara förslumning. Förslumning eller förfall är snarare baksidan av gentrifiering – ett uttryck för ojämlikheter kring makt och resurser som möjliggör gentrifiering. Offentligt ledd gentrifiering har använts som ”lösning” mot urbant förfall redan under 70- och 80-talet men ökat markant sedan 90-talet i takt med nyliberalism och urbant entreprenörskap (Thörn & Despotovic, 2015:236-57; CRUSH, 2016:48-53). Nyliberal politik och ekonomi har sedan 1970-talet växt globalt till hegemonisk diskurs, ett dominerande sätt att tänka och handla politiskt och ekonomiskt som bl.a. har stor påverkan på urban utveckling och bostäder. Nyliberalism medför inte mindre statlig inblandning, utan förändrad riktning där statens roll är att skapa goda förutsättningar för entreprenörskap (Harvey, 2005).

*'Urban management'* kan övergripande definieras som en aktiv stadsstyrning med mål att skapa balans mellan social och ekonomisk urban utveckling (Bacilja, 2011). Stadsstyrningen har de senaste decennierna blivit mer entreprenörliknande genom övergången från *"managerialism to entrepreneurialism"* (Harvey, 2016:133). Skiftet mot entreprenörskap, som påbörjades under 1970-talet och därefter växt, är kopplat till kapitalistisk ekonomis svårigheter sen krisen 1973, avindustrialisering och förändrade arbetsmarknadsvillkor med ökad arbetslöshet, minskade skatteintäkter, minskad maktkapacitet för nationalstater över globala kapitalströmmar m.m. Den entreprenörliknande stadsstyrningen kännetecknas av *'public-private partnership'* – starka band och samarbeten mellan offentlig stadsstyrning och privata företag med drag av spekulation, där ofta det offentliga tar riskerna och det privata fördelarna (ibid:133-41). *Städers roll i den globala ekonomin* har skiftat och bidragit till mer aktiv och strategisk stadsstyrning. Från 1980-talet ökade städers globala och ekonomiska betydelse, medan nationalstaternas minskade, p.g.a. ekonomiska förändringar och ökad globalisering – en ny global kapitalism. I nya globala ekonomin är städer viktiga noder i kretsar av nätverk. Många av dessa kretsar fanns även tidigare men den nyliberala vändningen kring 1980 stärkte dem och förändrade deras funktion (Sassen, 2012; 2006).



## 2.2.1 ...i Europa

2016 infördes Urban Agenda för EU som introducerar partnerskap (mellan städer, stater, institutioner och organisationer) som nytt verktyg för urbana policyimplementeringar. Policys kring urban utveckling på EU-nivå kännetecknas av komplexitet och vaghet, då EU inte har eget mandat på området. Tre typer av urbana policys på EU-nivå kan särskiljas: regelföreskrivande, belönande och diskursiva – piska, morot och predikan. Strategiska dokument som inte är lagligt bindande, såsom Urban Agenda, tillhör de diskursiva, och har potentiell kraft i form av normativ makt genom sina problembeskrivningar och kunskapspresentationer (Purkarthofer, 2019).

'European Semester' skapades 2010 med syfte att koordinera nationella policys i linje med 'Europe 2020'-strategin, samt upptäcka och tillrättalägga ekonomiska obalanser, bl.a. kring bostadsmarknad. Nationella prestationer och planeringar utvärderas efter EU:s mål. Rekommendationer riktas till varje medlemsstat årligen, i vissa fall ges sanktioner. Sociala faktorer har fått större betydelse inom 'European Semester' under årens gång men för mer holistiska utvärderingar av nationella reformprogram som har både ekonomiska och sociala dimensioner, som t.ex. bostadsmarknad, behöver social och ekonomisk policykoordination integreras bättre (Verdun & Zeitlin, 2018).

Mellan 1990–2010 har bostadsmarknader i europeiska länder blivit signifikant mer lika varandra. Även om betydande olikheter fortfarande finns, syns trend mot enhetlighet kopplat till den europeiska ekonomiska integration som skett. Konvergens finns gällande ägandestruktur av bostadsbeståndet i europeiska länder, speciellt kring andelen som äger sin bostad. Konvergens visades även kring hur stor andel av hushålls totala konsumtion som läggs på bostad (Żelazowski, 2018).

Marcinczak et al (2016) har undersökt förändrade nivåer av socioekonomisk segregation i 13 europeiska huvudstäder (Amsterdam, Budapest, Wien, Stockholm, Oslo, London, Vilnius, Tallinn, Prag, Madrid, Milano, Aten och Riga) mellan 2004-2011. Socioekonomisk segregation i europeiska städer växer men är fortfarande mindre än i många andra delar av världen (t.ex. USA). I Östeuropa har segregationen ökat mycket under denna period. Trots stora skillnader mellan städer inom Europa finns en tendens till konvergens gällande segregationsmönster. Fyra centrala faktorer för de urbana förändringarna i Europa identifieras: välfärds- och bostadsregimer, globalisering och ekonomisk omstrukturering, ökande ekonomiska ojämlikheter samt historisk kontext (stigbundenhet). Där statliga interventioner tidigare motverkat segregation har liberaliseringar av välfärdsstater under globaliseringens påverkan lett till ökade ojämlikheter – med resultatet att segregationen ökar i Europa.

Nyliberal utveckling i västra Europa de senaste två decennierna har prioriterat kapitalistiska intressen över arbetskraftens, vilket medför förändringar av välfärdsstaten. Omstrukturering av bostadspolitiken,

speciellt ökande äganderätter, är en central faktor för nutidens kapitalism och spelar stor roll för välfärdssystemsförändringar. Trots det tenderar även mitten- eller högerpolitiker vilja motverka segregation, men utan att utmana nyliberal diskurs. Ofta syftar då deras desegregationspolicies till ökat bostadsägande och omstrukturering av ”problemområden” genom att minska antalet hyresrätter med överkomliga/ låga hyror. Policies för ökad social blandning blir därför ofta offentligt ledd gentrifiering (Musterd & van Gent, 2016).

Även Lees (2014) och Arbaci (2019) är kritiska mot social blandnings-policies, då det saknas evidens för att det leder till bättre villkor för låginkomstgrupper (t.ex. ökad interaktion, överföring av socialt kapital) utan snarare bortträngning och segmentering. Områdesriktande insatser för att öka social blandning har inte kunnat förändra strukturella ojämlikheter kring resursfördelning och livschanser enligt forskning, utan snarare ökat gentrifiering, men lyfts fortsatt fram som policyverktyg mot ojämlikhet. Det finns växande diskrepans mellan akademisk kunskap och stadspolicies (ibid:46; Lees, 2014). Då social blandnings-policies generellt används för att locka höginkomsttagare till låginkomstområden, och sällan tvärtom, är det ensidiga (och gentrifierande) strategier, som hotar den sociala segregationens fördelar (ibid). Arbaci (2019) lyfter paradoxer kring segregationsmönstren i Europa samt att relationen mellan spatial och social ojämlikhet är olinjär och mångfacetterad.

### **2.2.2 ...i Sverige**

Sverige har sedan 1950 haft statligt subventionerade bostäder under kommunal regi. Efter debatt om hyresreglering under 60- och 70-talen blev lösningen en liknande som på den svenska arbetsmarknaden: kollektiva förhandlingar mellan Hyresgästföreningen (HGF) och kommunala allmännyttiga bostadsföretag. Allmännyttans hyror klassades som hyresnormerande med lagen om brukshyra, så de privata fastighetsföretagen var tvungna att anpassa sina hyror därefter. Hyresregleringen avvecklades stegvis mellan 1956-1975. Det viktigaste beslutet togs 1968. Det svenska systemet efter 1975 är d.v.s. ingen hyresreglering eftersom det inte bygger på offentlig hyreskontroll utan på kollektivförhandling, vilket är unikt. Inget annat land har så stor och välorganiserad hyresgäströrelse som Sverige (CRUSH, 2016:22-3; Elsinga & Lind, 2013:961).

Mellan 1980-2000 växte hyresgapet mellan gamla och nya bostadsbestånd och mellan faktiska hyror och potentiella marknadshyror på attraktiva lägen (ibid:962). Under 90-talet, parallellt med bankkrisen, skedde ett systemskifte i svensk bostadspolitik kopplat till förändrad syn på bostaden från rättighet mot konsumtionsvara. Bostadsdepartementet lades ner och det samspel mellan statlig finansiering och kommunal drift som tidigare funnits kring allmännyttan försvann då staten slutade

finansiera bostadsbyggande. Hyrorna i nyproduktion höjdes ytterligare och när ekonomin blivit starkare omvandlades många hyresrätter på attraktiva lägen till bostadsrätter (Bengtsson, 2015).

2001 skrev HGF på ett avtal för långsam utveckling mot marknadshyror. I allbolagen 2002 stod fortfarande att allmännyttan var utan vinstsyfte. 1 juli 2002 skickades ett klagomål från European Property Federation (EPF) till EU-kommissionen som menade att Sverige gav olagliga statsstöd till allmännyttan – en lag från mars 2002 (om att statens bostadsnämnd skulle kunna stödja allmännyttan ekonomiskt) ansågs stå i konflikt med artikel 107 (dåvarande 87) i Lissabonfördraget. EU-kommissionen krävde ett svar av Sverige som då framlade att man såg bostaden som en social rättighet som inte var i konflikt med EU-rätt (Kjellström, 2015:80-2).

2005 blev Sverige igen anmäld till EU-kommissionen av EPF. Trots borttagna direkta statliga subventioner i bostadsbyggande ansåg EPF att ”statliga subventioner” även innefattade hyror under marknadsvärdet. Dessutom hade HGF-avtalet från 2001 inte implementerats i Stockholm. EU avvaktade med bedömning eftersom ämnet redan var under bearbetning – 2005 tillsattes en utredningskommitté som 2008 fastslog det oförenligt med EU:s konkurrenslag att allmännyttan hyror var normerande för privata fastighetsföretag. 2009 lades som lagförslag att de privata hyresvärdarna skulle inkluderas i hyresförhandlingarna och att allmännyttan skulle bli affärsmässig – de allmännyttiga bostadsföretagen skulle göra marknadsmässig vinst, men även ha ett samhällssyfte. Lagförslaget antogs 2010 och implementerades 2011 varefter de privata fastighetsägarna drog tillbaka anmälan (Elsinga & Lind, 2013:962-3; Grander, 2018). Svenska bostadspolitik har aldrig bedömts av EU utan lagförändringen infördes snarare p.g.a. förväntningar om EU:s bedömning och genom Fastighetsägarnas strategi (CRUSH, 2016:27). Kjellström (2015) menar att den svenska bostadspolitik har juridifierats och avpolitiserats med EU-rätten som argument.

Undantag från EU:s konkurrenslag får göras i form av statligt stöd till allmännyttiga tjänster, men de måste då klassas som SGEI (Services of General Economic Interests) och allmännyttans funktion i Sverige bedömdes av EPF och av Sveriges regering inte kunna klassas som det eftersom även ekonomiskt välbärgade var hyresgäster. Thana (2018) har undersökt SGEI-villkoren juridiskt och jämfört med andra europeiska fall gällande Irlands, Frankrikes och Nederländernas bostadspolitiska system. SGEI-reglerna har varit starkt debatterade och reformerades 2011 (ibid:28). Då infördes en formulering om att statligt stöd får ges till ’social housing’ för sårbara grupper under förutsättning att det följer regler gällande kostnad, tid, och administration. Definitionen av målgruppen för ’social housing’ som ”sårbara grupper” har kritiserats. Eftersom wocos i Nederländerna efter flera överklaganden tvingats anpassas efter definitionen (om än med viss flexibilitet för att uppnå social blandning) bedöms det troligt, under rådande lagstiftning, att detsamma skulle gälla Sverige om allmännyttan skulle få statliga subventioner och prövas av EU (Thana, 2018).

Konsekvenser av nya allbolagen är att en del bestånd har sålts ut för att uppnå marknadsmässig vinst, och investeringar i nybyggen samt renoveringar har utvärderats efter ”affärsmässighet”. Allmännyttiga bostadsföretag har tolkat lagen olika vilket leder till skillnader mellan kommuner. Vissa har börjat ställa ökade inkomstkrav på nya hyresgäster. Allmännyttan har fortfarande ett samhällsuppdrag och en skyldighet att acceptera sociala kontrakt. En växande grupp som inte lever upp till inkomstkraven eller av andra orsaker har svårigheter att få hyreskontrakt men inte heller är ”tillräckligt utsatta” för att få sociala kontrakt kommer i kläm och riskerar strukturell hemlöshet (Grander, 2018).

Social blandnings-politik har i Sverige varit fokuserad på s.k. ”utsatta områden” och inte varit särskilt effektivt, då de strukturella orsakerna kring ökad ojämlikhet inte hanterats. Att benämna områden som utsatta ökar snarare områdets stigmatisering (Andersson, Bråmås & Hogdal, 2009).

Gentrifiering har på senare år blivit ett vanligare begrepp i Sverige. Det betyder inte att fenomenet är något nytt – gentrifieringsprocesser har funnits länge i Sverige men har beskrivits på andra sätt. Anledningen till att begreppet nu används mer beror snarare på ökad debatt om och mobilisering mot utförsäljningar och stadsomvandlingsprojekt (CRUSH, 2016:48-9).

### **2.2.3 ...i Nederländerna**

Nederländernas bostadspolitiska system grundades med bostadslagen 1901 som införde wocos som med ekonomiskt stöd av regeringen skulle tillhandahålla prisvärda bostäder till allmänheten. Stor bostadsbrist efter andra världskriget bidrog till införandet av stora subventioner och hyresregleringar, som därefter utsatts för försök mot liberalisering och mer marknadsmässiga villkor, men även haft starkt stöd bland socialdemokrater och kristdemokrater. Systemet bestod av såväl skattelättnader för bostadsägande som finansiellt stöd till ’social housing’ och wocos. 1995 bestämdes att wocos skulle bli mer självständiga. Inga direkta statliga subventioner skulle ges, men wocos hade genom en garantifond tillgång till fördelaktiga lån vilket kommersiella fastighetsaktörer inte hade. Därefter har det kontinuerligt debatterats i Nederländerna om villkoren för wocos p.g.a. oklar position mellan stat och marknad (Elsinga & Lind, 2013:965).

I juli 2005 fick Nederländerna en begäran från Dormal-Marino i EU-kommisionen att minska utbudet av ’social housing’. Uthyrning av hyresreglerade bostäder till höginkomsttagare ansågs utsatta kommersiella aktörer bryta mot EU:s konkurrenslag. Den dåvarande liberala bostadsministern stöttade EU:s begäran. 16 april 2007 anmälde IVBN<sup>7</sup> som menade att wocos konkurrerade med kommersiella

---

<sup>7</sup> En paraplyorganisation för institutionella fastighetsinvestorer i Nederländerna (IVBN, 2019).

aktörer genom att expandera och erbjuda hyresreglerade bostäder till höginkomsttagare, att wocos enbart borde hyra ut till låginkomsttagare samt att även kommersiella aktörer borde ha rätt till fördelaktiga lån om de bygger bostäder för 'social housing' (ibid:966).

Efter intensiv debatt där vikten av socioekonomiskt blandade områden lyftes nåddes en kompromiss. 'Social housing' klassades som bostäder med maxhyra €664/månaden<sup>8</sup> som då även var gränsen för hyresregleringar och för möjligheten att få bostadsbidrag. Målgruppen för dessa bostäder bestämdes vara hushåll med maxinkomsten €34 000/år vilket var strax under holländsk genomsnittsinkomst. 90% av 'social housing'-beståndet ska uthyras till målgruppen medan 10% får uthyras utan inkomsttak för att uppnå social blandning som klassades som legitimt policymål<sup>9</sup>. Wocos föra separat administrering av 'social housing'-bostäder. Implementeringen påbörjades januari 2012 (ibid:967).

Wocos överklagande till EU utan framgång. Efter att wocos kritiserats både från EU och holländska instanser infördes ny bostadslag 2015 som förtydligade regelverket för wocos enligt EU:s regler, och tillsatte en tillsynsmyndighet för att utvärdera wocos finanser och bidrag. Vissa wocos hyr därefter bara ut till målgruppen. Andra har satt i system att höja hyran på vakanta lägenheter till över 'social housing'-gränsen för att kunna välja hyresgäster och tillhandahålla prisvärda lägenheter med marknadshyra för medelinkomsttagare. Dock har det blivit svårt att erbjuda prisvärda hyror för de som ligger strax över inkomsttaket då det ofta blir ett glapp mellan 'social housing'-bostädernas maxhyra och marknadshyror (ibid:968; Thana, 2018:18-9). Dessutom är det vanligt att vinstdrivande hyresvärdar kräver årsinkomst på över €50 000. En halv miljon medelinkomsttagare i Nederländerna riskerar att hamna i detta glapp och eventuellt tvingas ta risken att belåna sig för att köpa bostad även om de hellre velat hyra (Janssen-Jansen & Schilder, 2015:90).

Musterd & van Gent (2016) lyfter fram välfärdsstatens betydelse för segregation genom dess påverkan på attityder, värderingar, regler och möjligheter. De menar att holländsk välfärdsregim blir allt mer liberal. Liberaliserad bostadsmarknad leder till större segregation. Nyliberal utveckling av välfärdsstater, inklusive Nederländerna, kommer troligtvis öka valmöjligheter för rika och inskränka möjligheter för låg-/medelinkomsttagare. Liberaliseringar och decentraliseringar som minskar nationella regleringar kan leda till stora skillnader i segregationsutfall mellan olika regioner beroende på lokala policys. Det kan också leda till stora skillnader mellan äldre städer/stadsdelar jämfört med nyare bostadsområden. Stadskärnorna i de flesta holländska städer är präglade av långa perioder med socialdemokratisk styrning vilket fortfarande märks på andelen hyresrätter med reglerad hyra.

---

<sup>8</sup> Nu höjt till €720,42/månaden (Government of Netherlands, 2019).

<sup>9</sup> Nu ska minst 80% av 'social housing'-enheter hyras ut till hyresgäster med en maxinkomst på €36 798/år, max 10% till de med en inkomst mellan €36 798 och 41 056/år och 10% får hyras ut utan inkomsttak för att uppnå social blandning (ibid).

## 2.2.4 ...i Göteborg

Syftet med allmännyttan i Göteborg som det uttrycks i ägardirektiven för Förvaltnings AB Framtiden 2013 är att erbjuda ”attraktiva och kvalitativa bostäder [...] åt olika typer av bostadskonsumenter”, att ”främja integration och motverka diskriminering” och ”bidra till en god bostadssituation” (Holmqvist, 2015:220).

Forskning visar att Göteborg är bland Europas mest segregerade städer (Thörn & Thörn, 2017). Andersson, Bråmås & Hogdal (2009) har undersökt segregationen i Göteborg mellan 1990–2006 och konstaterar att ”Göteborgsregionen och Göteborgs stad är starkt segregerade och polariseringen ökar” (ibid:10). De visar på kopplingar mellan socioekonomiska ojämlikheter och rumslig segregation. ”De underliggande orsakerna är socioekonomiska som prisbildning på bostadsmarknaden, bostadsbeståndets sammansättning, hushållens ekonomiska resurser och möjlighet att välja var man vill bo” (ibid:4). Många områden i regionen är ensidiga (minst 90% är samma upplåtelseform) vilket främst gäller egnahemsboende där 85% bor i ensidiga områden. Den geografiska spridningen av marknadssegment (upplåtelseform och hustyp) påverkar segregationsutvecklingen, men hushållens resurser och andra socioekonomiska faktorer är också avgörande (ibid).

Thörn & Despotovic (2015) dokumenterar i *Den urbana fronten* hur gentrifieringsprocessen av området Kvillebäcken på Hisingen motiverades, legitimerades, genomfördes och om vilka utträngningseffekter det fick. En pågående gentrifieringsprocess av en central stadsdel som bidrar till ytterligare segregation i Göteborg.

## 2.2.5 ...i Amsterdam

Amsterdam har hyllats internationellt för sin höga andel ’social housing’ i stadskärnan och fått benämningen ’Just City’. Janssen-Jansen & Schilder (2015) lyfter upp diskrepansen mot hur Amsterdamregionens bostadsmarknad generellt betraktas som djupt dysfunktionell i Nederländerna. Kötiden för en ’social housing’-lägenhet är lång, 11,5 år i genomsnitt år 2015 – 14 år i stadskärnan och 8 år utanför (ibid:89). Kötiden som krävs är motsvarigheten till marknadshyrans kostnad men med kötiden som valuta. Alla över 18 som är EU-medborgare eller har laglig rätt att vara i Nederländerna kan skriva upp sig i kösystemet. Med de långa väntetiderna där så många kan skriva in sig missgynnas unga. Regelförändringarna efter 2012 med införda inkomsttak har medfört att möjligheterna för

låginkomsttagare ökat medan de för medelinkomsttagare minskat. Utöver att marknadshyror är höga i Amsterdam kräver många vinstdrivande hyresvärdar en årsinkomst på över €50 000 (ibid:90).

Musterd & van Gent (2016) har undersökt segregationsutveckling i Amsterdam under perioden 2004–2011 med fokus på inkomst d.v.s. socio-ekonomisk segregation och förändringar i välfärdssystem. I Amsterdam var andelen av bostäderna som var hyresrätter med reglerad hyra fortfarande långt över 50% år 2015. Staden Amsterdam äger fortfarande nästan 90% av marken i staden vilket ger de kapaciteten att påverka blandningen av bostadsformer (ibid:60). Systemet är dock utsatt för press.

Musterd & van Gents (2016:62) forskning visar att andelen höginkomsttagare i Amsterdam ökade mellan 2004-2008 för att sen stabiliseras och senare ökade andelen låginkomsttagare efter år 2008. Detta härleds till finanskrisen 2008. De visar också på en segregation mellan låg- och höginkomsttagare där de som tjänar allra mest är de som bor mest isolerat från andra. Inga större skillnader hittas när Amsterdam stad jämförs med den större regionen runt Amsterdam, förutom för de som tjänar allra minst som i Amsterdam stad har en låg nivå av segregation jämfört med den i den större regionen för samma inkomstgrupp. Det kan t.ex. bero på studentbostäder och 'social housing' i populära och centrala delar av Amsterdam. Medel- och höginkomsttagare är lite mindre segregerade i Amsterdam stad medan de i den högsta inkomstdecilen är mer isolerade i Amsterdam stad än i regionen. Efter finanskrisen 2008 sattes policys om social blandning på paus och antalet rivningar av gamla 'social housing'-bostäder minskade markant. Samtidigt ledde krisen till minskade möjligheter för flytt för medel- och höginkomsttagare och ökad arbetslöshet som sänkte den generella inkomsten – dessa två faktorer minskade segregationen. Segregationsnivåer sjönk faktiskt efter krisen.

## 3. Material- och metodval

### 3.1 Material

Då uppsatsen berör samband mellan policys på EU- och stadsnivå, behövdes mycket material. Stor vikt har lagts vid materialval för att det skulle bli överkomligt att analysera inom tidsramen, men ändå ge möjlighet till att se breda samband och analysera texternas budskap. En blandning av textdokument (styr-, plan- och visionsdokument, rekommendationer, mötesrapport, budget) från EU, Göteborg och Amsterdam har valts. Därtill styrelsehandlingar från Förvaltnings Ab Framtiden (huvudorganisation för Göteborgs allmännytt) och nyhets- och presentationsdokument från AFWC (huvudorganisation för Amsterdams wocos). Dokumenten är publicerade mellan 2011–2020 med liknande spridning för EU, Göteborg och Amsterdam. För materiallista, se bilaga 1.

### 3.2 Metod

Policydokumenten analyseras med kvalitativ textanalys, vilket var ett givet val med tanke på forskningsfrågor och tillgängligt material. Olika typer av textanalys har övervägts för att landa i valet av teoristyrd tematisk analys (TA) med inslag av kritisk diskursanalys (CDA). TA är flexibel, passar vid stora mängder text som analyseras i teman, samt går att anpassa till valfritt teoretiskt ramverk. En nackdel med TA är att den inte är lingvistiskt inriktad (Nowell et al 2017). Eftersom forskningsfrågorna berör legitimitet, makt och språkanvändning används inslag av diskursanalys.

#### **Tematisk analys**

TA är en systematisk, flexibel metod som bygger på att identifiera meningsfulla teman och analysera förhållanden och mönster mellan dem genom aktiva val av forskaren. Jag har valt teoristyrd TA med latent teman. Latenta teman syftar på det underliggande i texten, och kombineras bra med konstruktivistisk utgångspunkt, samt med diskursanalys (Clarke & Braun, 2017).



## Kritisk diskursanalys

Diskursanalys är metodologisk, d.v.s. både teori och metod. Diskursanalys bygger på socialkonstruktivism, språket anses påverka (övrig) verklighet, och omvänt. Språkligt meningsskapande sker diskursivt (Phillips & Jørgensen, 2000).

CDA och kritisk urbanteori är kompatibla och har likheter såsom element av marxistisk ideologikritik och kritisk teori. Båda åsyftar att utforska och analysera maktförhållanden i samhället, samt att utifrån normativa perspektiv kritisera och se möjligheter till social förändring. Viktigt att belysa är att vare sig CDA eller kritisk urbanteori är politiskt neutrala utan tar ställning för undertryckta samhällsgrupper och strävar efter rättvisare värld (ibid; van Dijk, 2008; Brenner, 2009).

Min tillämpning av CDA är inspirerad av Fairclough och van Dijk. Gemensamt är syftet att synliggöra den lingvistisk-diskursiva dimensionen hos samhälleliga fenomen, samt att diskurs ses som både konstituerande och konstituerad. Diskursiva uttalanden kan påverka (ojämlika) maktförhållanden mellan grupper utefter t.ex. kön, klass och etnicitet, vilket kallas *ideologiska effekter*. Ideologier definieras som betydelsekonstruktioner som påverkar dominansförhållanden i samhället. De flesta ideologier formas diskursivt. Jag använder Faircloughs begrepp *intertextualitet* (texter bygger på andra texter) och *interdiskursivitet* (uttryck av olika diskurser). Fairclough, (2010) beskriver övergripande sitt syfte med CDA: ”to develop ways of analysing language which address its involvement in the workings of capitalist society” (ibid:1). Han menar att CDA efter krisen 2008 borde skifta fokus från kritik av strukturer mot strategier. Vilka strategier dominerar, vilka implementeras? Vilka leder till ökad jämlikhet? Strategier innehar starka diskursiva aspekter. Legitimitet är kopplat till strategier. Legitimitet är skört konstruerad och behöver kontinuerligt stärkas/omskapas diskursivt (Phillips & Jørgensen, 2000; Fairclough, 2010).

CDA är p.g.a. sociopolitisk inriktning lämpligt analysverktyg för att tyda det underliggande i policydokument och lyfta fram motsättningar av politiskt värde – som vilka grupper som undertrycks alternativt premieras. Språket i policydokument är betydelsefullt då det synliggör ideologiska, diskursiva och materiella förändringar (Marston, 2002:85).

Jag genomför inte en fullödig CDA utan använder inslag kring ideologiska effekter, intertextualitet, interdiskursivitet, legitimitet och strategikritik.

### 3.3 Tillvägagångssätt

Jag har arbetat abduktivt genom att med teori och forskningsfrågor i bakhuvudet läst texterna. Jag har således varit teoristyrd men samtidigt låtit texten tala, då jag inte haft förutbestämda kategorier eller utarbetat analyschema innan läsning. Vid närläsning av texterna har jag markerat intressanta stycken och kategoriserat med kodnamn. I vidare bearbetning har kategorierna tematiserats. Jag identifierade tidigt två diskurser om ”staden som tillväxtmotor” och ”staden som problemansamling” vilka till stor del styrde processen därefter. Analys gällande teori och diskurs har skett successivt. Jag har arbetat efter Clarke & Brauns sex faser. Som vanligt inom textanalysprocesser har jag pendlat mellan faserna, det har d.v.s. inte varit en linjär process (Clarke & Braun, 2017; Nowell et al, 2017).

För validitet och reliabilitet är det viktigt med transparens. För detaljerad beskrivning av processen genom de sex faserna, se bilaga 2.

## 4. Policyanalys

### 4.1 Hur motiveras och legitimeras EU:s ökade engagemang för städer och bostäder?

Policydokumenten förmedlar två diskurser om staden – ”staden som tillväxtmotor” och ”staden som rum för ansamling av sociala problem”. Med dessa diskurser som grund konstrueras bilder av ”den hotade europeiska staden” och ”den ideala staden” samt strategier för att åstadkomma den ideala staden och hantera/undvika de hot som målats upp. Följande citat kontrasterar de båda diskurserna.

Cities are places where both problems emerge and solutions are found. They are fertile ground for science and technology, for culture and innovation. [...] However, cities are also places where problems such as unemployment, segregation and poverty are concentrated (EU, 2011:III).

Att beskriva staden som “fertil mark” går i linje med hur Harvey (2005; 2016:133-58) beskriver stadsstyrningens förändrade roll under nyliberalismens inflytande mot att ge goda möjligheter till företag och entreprenörskap. Städer i sig *är* ju vare sig fertil mark för tillväxt eller ansamlingsplatser för problem – dessa fenomen är uttryck för händelser och beslut (politiska, ekonomiska o.s.v.) där städer är arenan, men städer är inte agenter. På så vis osynliggörs agentperspektivet i denna beskrivning där det snarare beskrivs som inneboende i städers funktion.

#### **Staden som tillväxtmotor fylld av utvecklingsmöjligheter**

Städer beskrivs bli viktigare inom Europa genom att inneha nyckelrollen för ekonomisk tillväxt (EU, 2011:2) som ekonomiska motorer (ibid:12). Alla urbana områden beskrivs vara potentiella tillväxtmotorer för ekonomi, jobbtillfällen och för EU:s globala konkurrenskraft (EU, 2016:3).

Diskursen om ’staden som tillväxtmotor’ bygger på den nämnda aktiva rollen för stadsstyrningen (”staden”) att ge ekonomin fördelaktiga förutsättningar (Harvey, 2016) och städers växande betydelse i ekonomiska globala nätverk (Sassen, 2012) vilket exemplifieras tydligt i följande citat.

[...] cities will have to support innovation at all levels, creating a favorable entrepreneurial environment while at the same time addressing employment, education and social issues to avoid marginalisation of vulnerable groups. [...] Policies to support entrepreneurial activity are part of a city governments’ responsibilities (EU, 2011:51).

## Staden som rum för ansamling av problem

Diskursen om staden som problemansamling återkommer, ofta med fokus på segregation, arbetslöshet och fattigdom. Problemen härleds till globalisering, och till ökad invandring i kombination med minskade jobbmöjligheter (EU 2011:5) med följder som växande inkomstskillnader och fattigare fattiga, växande ojämlikheter kring boende, utbildning, arbetslöshet m.m. Även i västeuropeiska städer med god ekonomi finns växande segregation och polarisering som gör det svårare för låginkomsttagare att finna bostad, vilket utgör risk för alla som kan drabbas av förändrad ekonomi eller bostadsmarknadsmässiga förändringar (ibid:22–4).

In the period 1994-2005, housing costs in the EU-15 increased from just under 25% of disposable income to just over 28% - a rise of almost 4 percentage points. The increase, however, was slightly larger for those in the bottom quintile of the income distribution – from just over 29% of income to almost 34% (ibid:25).

Ett viktigt mål är att motverka utflyttningar till förorts- eller ytterkantsområden genom att ha prisvärda, centrala, bostäder (ibid:55). Gentrifiering av stadskärnor tvingar människor att flytta ifrån områden där de är uppväxta och kan öka 'urban sprawl', speciellt under fragmenterad styrning och planering, med många negativa konsekvenser för social rättvisa och miljö (ibid:24-6, 43–5).

The development of urban sprawl is closely linked to spatial segregation. For example, the increased gentrification of urban centres drives people to look for more affordable housing further from the city centre, while the middle and upper classes stay in the core city, and vice versa, with wealthy social classes leaving poor and run-down city centres. Urban sprawl is also related to the more extreme cases of spatial segregation in the form of a growing number of gated communities within and outside cities (ibid:26).

Diskursen om stadens problemspekter används som motivering för förändrad styrning och större EU-engagemang, vilket exemplifieras i följande citat.

Housing is one of the most important question for cities, but not all cities have competence in this area (EU, 2011:29).

Cities are places of social challenges [...] Cities have become a dumping place of problems – to be avoided – and a bundle of opportunities – to be fostered [...] Any discussion on limits should question current processes leading to generate both slums and gated communities (EC, 2014:8).

## **”Våra städer är hotade”**

Städer inom EU beskrivs som ”our cities” (EU, 2011:1) och att utvecklingen av EU:s städer kommer avgöra Europas framtid (ibid:III). ”Europe’s futures depend on our Cities of tomorrow” (ibid:93) avslutar visionsdokumentet och antyder att implementeringen av visionsdokumentet, d.v.s. ökat EU-inflytande över stadsstyrning och bostadspolitik, avgör Europas/EU:s framtid. Formuleringar som denna liksom begreppet ”hot” har ett alarmistiskt budskap kring vikten av ökat EU-inflytande.

Trots att EU saknar formell kompetens på området och trots stora skillnader mellan medlemsstaters urbanpolitik påstås det finnas europeisk konsensus kring stadsutveckling, som växt fram genom mellanstatliga processer i över 20 års tid. Här hänvisas till tidigare dokument och projekt. Genom intertextualitet motiveras det finnas en gemensam europeisk modell för stadsutveckling baserad på ekonomisk, social och territoriell sammanhållning och hållbarhet (ibid:2-30). Denna modell beskrivs vara utsatt för hot.

[...] there are many signs that the European model of urban development is under threat. As the urban population has increased, so has the pressure on land. Our present economies cannot provide jobs for all, and social problems associated with unemployment accumulate in cities. In even the richest of our cities, spatial segregation is a growing problem (ibid:12).

Hotbilden som beskrivs är kopplad till de båda diskurserna – negativa följder av problemansamling i städer och konsekvenser av att inte tillvarata ”staden som tillväxtmotor” på ett lämpligt sätt för EU:s framtid och konkurrenskraft. Hoten beskrivs vara åldrande och demografiskt ojäm befolkning; minskad ekonomisk tillväxt; stora skillnader mellan europeiska städer beroende på stigbundenhet; förändrad arbetsmarknad med högre krav på kvalificerad arbetskraft och arbetslösa som har svårt att möta de nya kraven; minskad offentlig sektor i många europeiska länder som förstärker problemen kring arbetslöshet; krisdrabbade städer, främst i centrala och östra Europa; effekter av finanskrisen 2008 samt konkurrens mellan europeiska städer som blir ett nollsummespel (ibid:14-22).

## **Den ideala EU-staden**

Som motvikt till ”den hotade staden” beskrivs ”den ideala staden”, även den kopplad till diskurserna om staden – men bygger på visionen om en stad där problemspekterna hanteras ultimat och tillväxtfaktorerna får bästa möjliga förutsättningar – enligt EU:s vision.

Idealbilden av morgondagens europeiska städer beskrivs vara städer med hög livskvalité och välfärd i alla områden och stadsdelar; stor social sammanhållning; balans och integration; säkerhet och stabilitet, låg nivå av rumslig segregation; stark social rättvisa och skydd; trygghet och välfärd; ingen

fattigdom, exkludering eller diskriminering; god tillgång till välfärdstjänster, sjukvård etc., och med socialt balanserad tillgång på bostäder – goda och prisvärda 'social housing' anpassad till nya demografiska mönster, med hög arkitektonisk standard, diversitet och identitet; bra utbildning för alla; goda livsvillkor för både unga och gamla, jämlikhet mellan könen och högt skydd för barns rättigheter. Därtill demokratiskt utvecklad med medborgarinflytande och stort fokus på klimat/miljövänlighet, god tillväxt, blandad stad, regenererade lokala urbana ekonomier, närodlad och närproducerat (ibid:11). En "kreativ stad" som uppmanar till skapande och entreprenörsanda, en stad som välkomnar diversitet och oliktankande men där det också finns en stark sammanhållning (ibid:36).

Tillgång till goda bostäder beskrivs vara centralt för en stads attraktivitet och livskvalité (ibid:24), men även i den ideala staden beskrivs nedgångna områden ha en roll att fylla som genomgångsområden och som utrymme för diversitet, "alternativa livsstilar" och "den kreativa staden". Social blandning lyfts upp som något eftertraktat och t.o.m. *nödvändigt*, och att ansvaret för det oftast ligger hos kommunerna, vilket visas i följande citat.

Diversity needs to be stimulated in a context of interaction and respect and some cities apply social mix strategies, for example tenure interventions in the housing sector. [...] Concentration of housing exclusion and homelessness can only be addressed through housing and urban regeneration programmes to promote sustainable communities and social mix. In most Member States, municipalities are responsible for implementing social housing programmes to ensure access to adequate housing for all. In some countries, such as Sweden and Austria, the size of the municipal housing stock is significant (ibid:37).

Det specificeras inte åt vilket håll upplåtelseformer bör ändras och huruvida stor andel kommunalt ägda/styrda bostäder är positivt eller negativt. Social blandning har inte bevisats ge bättre villkor eller ökad jämlikhet än homogena bostadsområden. Om "housing exclusion" syftar på områden med homogena upplåtelseformer och/eller inkomstgrupper, så kan det ifrågasättas varför det klumpas ihop med hemlöshet och att de båda föreslås lösas genom urban regenerering och social blandning. Då detta inte specificeras lämnas det öppet för tolkning och risken är överhängande att social blandningspolicies leder till gentrifiering (Lees, 2014; Arbaci, 2019; Musterd & van Gent, 2016).

### **Strategier för att uppnå den ideala staden och undgå hoten**

Det betonas att stadsutvecklingen bör vara enligt modellen av den ideala staden (ibid:57) samt att städer *måste* samspela med sin omgivning, städer *måste* "spela sin roll som tillväxtmotor" (ibid:60). Städer *måste* ha ett integrerat förhållningssätt till planering och utveckling. Städer *måste* fortsätta vara motorer för tillväxt (ibid:60–8). Medborgarinflytande, speciellt lokalt i stadsdelar uppmuntras för att kunna implementera policies, liksom internationella samarbeten mellan städer (ibid:80-5). Det

poängteras att städer behöver planeras för alla – “Cities needs to be designed for all citizens and not just for the elite, for the tourists or the investors” (ibid:34). Detta citat kan kopplas till ”rätten till staden” – en ambition från EU:s sida att fler ska ha rätt till och inflytande över staden men utan den explicita kapitalismkritik som kännetecknar ”rätten till staden” (Harvey, 2012).

Styrningen borde utvecklas från fast till flexibelt - ”from fixed to flexible boundaries; from government to governance” (ibid:87) med ökad kommunikation mellan fler instanser, från EU ner till stadsdelsnivå och alla nivåer däremellan. Behovet av ökad kontakt mellan EU och den lokala nivån framhålls (ibid:89–93), vilket ’Urban Agenda for the EU’ (UAEU) går i linje med.

An EU urban agenda can be viewed in a narrow sense as a tool for the development of EU cities, i.e., EU as a facilitator of urban development. It can also be understood in a wider sense as a vehicle to develop the EU by addressing societal challenges through policies adapted to the places and the actors most concerned (EC, 2014:2).

Ett viktigt incitament för EU att ha policys riktade till städer, trots bristande mandat, är för att säkerställa att städer fullföljer att spela sin roll som tillväxtmotor för ekonomisk, social och territoriell utveckling i EU (ibid:5). Mötesrapporten lyfter även fram att EU-policys redan är urbana då de berör urbana frågor (ibid:8). Dock synliggörs även oenighet – en mötesdeltagare menar att ”there is no such thing as a ‘European’ city, and that there is great diversity in urban settings and challenges” (ibid:16). Mötesrapporten innehåller tankegodis från visionsdokumentet samt att de båda heter “Cities of Tomorrow”. Mötesrapporten och UAEU är intimt sammankopplade (EU, 2011; EC, 2014; EU, 2016).

## 4.2 Riktlinjer till medlemsstaterna genom UAEU

### **Syftet med UAEU**

Målet med UAEU är ”Better Regulation, Better Funding and Better Knowledge” (ibid:3) genom ett ”balanserat, hållbart och integrerat förhållningssätt till urbana utmaningar” och frivilligt samarbete (ibid:4). Mer specifikt att 1) urbana områden ska bidra i sin fulla potential till att uppnå EU:s mål med respekt för subsidiaritet och nationella prioriteringar, 2) utveckla ett mer effektivt, integrerat och koordinerat utformande av EU-policys och lagar med potentiell påverkan på urbana områden och att bidra till territoriell sammanhållning genom att minska socioekonomiska skillnader i urbana regioner, 3) involvera urbana auktoriteter i design och implementering av EU-policys som ett led i att göra EU-

policys mer effektiva och anpassade till det urbana, 4) inte skapa ny finansiering eller onödig administration, inte införa nya lagar och inte överföra kompetenser eller befogenheter till EU-nivå. UAEU ska undvika att agera på frågor som medlemsstaterna bättre kan lösa själva (ibid:5).

UAEU är förbunden med EU2020-strategins prioriteringar på urbana nivå. 12 prioriteringsområden finns, däribland *urban poverty* och *housing*. Med hänsyn till komplexitet och lagar uppmuntras förändrad stadsstyrning, ökat medborgarinflytande, samarbete kring stadsplanering, innovativ utveckling, urban regenerering, m.m. (ibid:7-8).

### **Riktlinjer kring statsstöd för överkomliga bostäder**

Termen 'affordable housing' tolkas olika och saknar enhetlig betydelse på EU-nivå (UAEU, 2018:11). The Housing Partnership (HP) är ett frivilligt samarbete under UAEU för prioriteringsområdet *housing*. Nederländerna medverkar aktivt och Sverige medverkar som observatör. Ett antal städer, medlemsstater, föreningar och EU-institutioner medverkar (ibid:13). HP har publicerat en Action Plan med syftet att öka medlemsstaternas möjligheter till att bibehålla/öka andelen överkomliga bostäder, och menar att "the lack of affordable housing is a critical matter" (ibid:5).

Under temat *Better legislation* är syftet att förtydliga riktlinjerna för statsstöd riktat mot byggande eller upprätthållande av överkomliga bostäder, att öka kapaciteten att söka statsstöd för aktörer på stadsnivå gällande bostäder, och att utveckla ett nytt förslag som eventuellt skulle kunna ersätta den smala definitionen av målgruppen för bostäder där statsstöd tillåts (ibid:7). Statliga investeringar i bostäder har minskat drastiskt de senare åren i Europa. Bostadsmarknadens nuvarande läge är ett hot mot sammanhållning, jämlikhet och demokrati. Nationella och lokala auktoriteter behöver därför verktyg för att stötta tillgången på överkomliga bostäder. HP yrkar på att medlemsstaterna ska ha rätten att själva bestämma målgrupp för bostäder med överkomliga hyror och att subsidiaritetsprincipen ska hedras (UAEU, 2017:3), och menar därför att reglerna för statsstöd till överkomliga bostäder som SGEI borde ändras genom att definitionen på målgruppen som "disadvantaged citizens or socially less advantaged groups" (ibid:9) borde tas bort och reglerna förtydligas för medlemsstaterna.

Dessutom finns andra möjligheter till statsstöd för bostäder som kan klassas som giltiga undantag från lagen om fri konkurrens, vilka HP genom UAEU också vill förtydliga och sprida kunskap om till medlemsstaterna. HP lyfter även att det finns motsättningar inom EU:s regler på området som behöver rätas ut (UAEU, 2017). Trots dessa yrkandet och flera möten med EU-kommissionen är en förändring av SGEI-reglerna inte planerad (UAEU, 2018:25-6).



## 4.3 Riktlinjer genom 'European Semester'

### **Sverige: Liberalisera och marknadsisera**

EU:s riktlinjer till Sverige via European Semester har varit konsekventa sedan starten 2011. Kritiken och rekommendationerna relaterade till bostadsmarknaden menar att befolkningens samlade bolån är oroväckande höga, vilket delvis härleds till vad som kallas för "systemskevheter" kring bl.a.

hyresreglering som därför påstås behöva reformeras. Vidare uppmanas avtalsfriheten stärkas för hyresvärdar och enstaka hyresgäster. Att reformera och liberalisera hyresregleringssystemet och/eller hyressättningssystemet återkommer i rekommendationerna varje år (EU, 2020a).

Hyresreglering är dock en slarvig eller felaktig formulering eftersom Sverige inte haft någon reell hyresreglering sedan 1975 (CRUSH, 2016:22).

### **Nederländerna: Rikta och marknadsorientera**

EU har genom European Semester kontinuerligt yrkat på att befolkningens bolån är för höga, att det behövs en starkare riktning till låginkomsttagare för 'social housing' samt att prissättningen på hyresmarknaden generellt bör bli marknadsorienterad. På senare år har det även poängterats att det är brist på hyresbostäder lämpade till medelklassen, som då uppmuntras att köpa istället för att hyra.

Rekommendationen är att privata hyressektorn bör växa och utvecklas, samt att hyresbostäder med skäliga hyror via den privata hyresmarknaden för medelklassen bör stödjas av regeringen (EU, 2020b).

## 4.4 Göteborg: Bostadspolitiska policys och kopplingar till ändrade nationella riktlinjer och EU-policys

Policydokumentens förmedlade bild av Göteborg kan relateras till de tidigare nämnda diskurserna. Stadens identitet beskrivs vara kopplad till ”stadens historia, det industriella arvet och den kulturella mångfalden” (Göteborgs Stad, 2012:8) vilka beskrivs som tillgångar.

### Hot och utmaningar

Utmaningarna för Göteborg kopplas ofta till växande ojämlikheter och segregation, vilka delvis kopplas till migration och globalisering. Boendemiljön och kopplingarna inom/mellan områden beskrivs potentiellt problematiska, där fysisk planering och ökat bostadsbyggande ska användas som för att minska skillnaden och göra staden mer ”sammanhållen” (Göteborg Stad, 2012:9; Göteborgs Stad, 2014:13). Problembilden är liknande den i EU:s visionsdokument (EU, 2011) liksom ”sammanhållen” som idealbild (ibid:11).

Med fler bostäder ökar befolkningmängden, vilket i sin tur ger underlag för mer service i närområdet. [...] Detta bidrar till en stad som är mer sammanhållen och där de olika stadsdelarnas fysiska miljö ger invånarna mer jämlika förutsättningar (Göteborgs Stad, 2014:13).

Förbättrad livsmiljö och tillgång på bostäder beskrivs även vara viktigt för att attrahera resurser nationellt och internationellt (Göteborgs Stad, 2012:34).

Älvstaden innebär en unik möjlighet att marknadsföra Göteborg på ett nationellt och internationellt plan. Vi ska använda projektet för att göra Göteborg synligt, ta vara på möjligheten att attrahera nationella och internationella investerare, aktörer, turister och kompetenser. Vi ska marknadsföra Älvstaden och berätta om Göteborg för världen (ibid).

Återkommande i materialet på Göteborgsnivå är texter som åsyftar till konkurrensen mellan städer, där det menas att Göteborg behöver hävda sig. Detta är kopplat till den entreprenörliknande och strategiska roll som städerna pressats till att ta under de senaste decennierna (Harvey, 2016; Sassen, 2012), och något EU vill dämpa inom EU då det riskerar att leda till ett nollsummespel (EU, 2011:22).

## **Ideal**

Täthet lyfts fram som ett viktigt ideal som präglar stadsplaneringen och är del i strävan efter konkurrenskraft och attraktivitet (Göteborgs Stad, 2012:6; Göteborgs Stad, 2014:6, 31). Den täta staden kan kopplas till staden som ekonomisk tillväxtmotor då den beskrivs ha ”en ekonomisk drivkraft” (ibid:16). En tätare (och större) region beskrivs öka förutsättningarna för en stark och mångsidig ekonomi, och därmed välstånd (Göteborgs Stad, 2012:10). Vidare poängteras Göteborgs roll som regioncentrum, både för konkurrenskraft och för att måna om att ”det goda livet är möjligt för alla, både nu och i framtiden. [...] Segregation ska vändas till integration och alla ska kunna vara med och påverka sin egen och stadens framtid” (ibid:8). Strategin för att motverka segregation beskrivs vara social blandning, vilket också togs upp som strategi på EU-nivå (EU, 2011:37). Liknande EU-nivån kopplas social blandning till positiva bieffekter utan klar evidens:

Ett socialt blandat boende skapar ett varierat stadsliv och ett intressant utbud av service. Det understödjer även ett bredare näringsliv där fler har möjlighet till arbete. En socialt blandad befolkning ska främjas genom ett varierat utbud av bostäder med olika upplåtelseform och storlek (Göteborgs Stad, 2012:14).

För att minska boendesegregationen ska en blandad bebyggelse med en variation av upplåtelseformer eftersträvas (Fastighetskontoret Göteborgs Stad, 2014:6).

Hur blandade upplåtelseformer ska uppnås specificeras inte helt, men utbygganden av staden ska fokusera på täthet och ”komplettering för att uppnå funktionsblandning och en social blandning” (Göteborgs Stad, 2014:31). Risker för gentrifiering och bortträngning lyfts kring nödvändig upprustning av bostadsbeståndet i miljonprogramsområden, som ske ansvarsfullt och i ”dialog ska föras med hyresgäster, ambitionen är att människor inte ska behövs lämna sina hem på grund av social omvandling och kostnadsökningar” (ibid.).

## **Den växande staden**

Göteborg beskrivs återkommande som växande och behovet av ökat bostadsbyggande lyfts. Prognoserna sägs peka mot 150 000 nya invånare mellan år 2014-2035 (Göteborgs Stad, 2014:6) – en ökning med nära 30%. För att möjliggöra och underlätta ökningen behövs intensivt bostadsbyggande (ibid:12). Ett växande Göteborg beskrivs vara viktigt för regionens konkurrenskraft (ibid:25). Det ska byggas både i Älvstaden, och i det som kallas mellanstaden (ibid:3).

[Göteborgs-]regionen ska utvecklas till en stark och tydlig tillväxtregion i Europa. En region som är attraktiv att bo, leva och verka i – och inte minst att besöka. Målsättningen är att den lokala arbetsmarknadsregionen ska växa till 1,75 miljoner invånare till år 2030. Det ska ske genom att Göteborgsregionen årligen ska växa med 10 000 nya invånare (Fastighetskontoret Göteborgs Stad, 2014:8).

## Stadsstyrningen syn på sin roll kring bostadsförsörjning och överkomliga hyror

I Göteborg finns ca 282 800 bostäder - 48% hyresrätter varav cirka hälften allmännyttiga (Fastighetskontoret Göteborgs Stad, 2019:5; Fastighetskontoret Göteborgs Stad 2018:21).

Stadsstyrelsens syn på bostadsförsörjning beskrivs i följande citat.

Kommunen har det övergripande bostadsförsörjningsansvaret och ska främja att ändamålsenliga åtgärder förbereds och genomförs så att förutsättningar kan skapas för alla att leva i goda bostäder (ibid:1).

Bostadsbristen anses svårberäknad, men uppskattningsvis behövs det 4-5000 nya bostäder per år under en längre period (Fastighetskontoret Göteborgs Stad, 2019:6). Sammanlagt under 2019 och 2020 ska det byggas 8700 bostäder, varav 39% hyresrätter, 50% bostadsrätter, 4% äganderätter, 4% specialbostäder och 3% studentbostäder (ibid:9).

I kommunfullmäktiges budget för Göteborgs Stad år 2018 lyftes problemet med diskrepansen mellan utbud och efterfrågan på lägenheter med överkomliga hyror och att grupper av människor riskerades att stängas ute från bostadsmarknaden p.g.a. detta.

Priserna på bostadsrätts- och småhusmarknaden är historiskt höga och hyresnivåerna inom nyproduktionen är så höga att många hushåll exkluderas från att kunna efterfråga nyproducerade bostäder. Samtidigt är konkurrens om bostäderna inom det befintliga hyresrättsbeståndet stor och bostadskön är lång.

Bostadsbristen gör sig särskilt påmind bland unga vuxna, nyanlända och hushåll med låga inkomster. Staden arbetar därför i större utsträckning än tidigare med exempelvis kommunala kontrakt och genomgångsbostäder för att trygga bostadsförsörjningen för de grupper som står långt ifrån den ordinarie bostadsmarknaden (Fastighetskontoret Göteborgs Stad, 2018:4).

Det ökade bostadsbyggandet ska bättre styras mot de behov som finns. Fler små hyresrätter ska byggas och hyresnivåer anpassas även för personer med låga inkomster. Det långsiktiga målet är att ha en bostadsmarknad i balans där det finns rörlighet och möjlighet att flytta (ibid:6).

Men i kommunfullmäktiges ”Budget 2020 och flerårsplaner 2021–2022 för Göteborgs Stad” framhålls ombildningar till bostadsrätter och möjligheten att göra bostadskarriär (Göteborgs Stad, 2019b). ”Fler ska ges möjlighet att äga den egna bostaden, dels genom nybyggnation, dels genom ombildningar. Det är så en levande, attraktiv och trygg stad byggs” (ibid:19). Detta står i kontrast till 2018 års budget. I budgeten för 2020 eftersträvas en ”blandad stad”, och det är tydligt att de vill öka andelen bostads- och äganderätter.

Olika upplåtelseformer och en blandad stad ökar möjligheterna till ändamålsenliga bostäder och fler boendekarriärer i alla områden. Därför ska upplåtelseformen som det råder brist på prioriteras. Fler ska ges möjlighet att äga den egna bostaden och fler ska ha möjlighet att flytta in i ett rad- eller småhus. [...]

För de flesta är Göteborg en bra stad att växa upp och leva i, men samtidigt finns det stora skillnader i livsvillkor mellan göteborgare och mellan olika delar av staden. [...] Stadens långsiktiga arbete med att skapa en mer jämlikstad ska fortsätta (ibid:155).

Att bostadsrätt eller äganderätt skulle vara den upplåtelseformen det skulle råda brist på är ett uppseendeväckande uttalande, då flera faktorer snarare tyder på att hyresrätter med överkomlig hyra är det som efterfrågas mest och råder störst brist på. I nästa stycke lyfts arbetet med en ”jämlik stad” upp men att samtidigt vilja minska antalet hyresrätter med överkomlig hyra är motsägelsefullt.

#### **4.4.1 Allmännyttan i Göteborg (Förvaltnings AB Framtiden)**

##### **Roll och syfte**

I dokumentet som anger Göteborgs Stads riktlinjer för bostadsförsörjningen står att ”en stark allmännytta är avgörande för en stark social bostadspolitik och för att klara bostadsförsörjningen. Allmännyttan ska successivt öka sin produktionstakt av hyresrätter till 1 000 lägenheter per år” (Fastighetskontoret Göteborgs Stad, 2014:6) men budgeten för år 2020 betonar inte allmännyttans roll för social bostadspolitik utan som ”strategisk aktör” och yrkar på ökad ombildning. Förskjutningen i roll kan kopplas till allmännyttans ökade krav på ”affärsmässighet i och med nya allbolagen 2011 (Elsinga & Lind, 2013). Vidare så kan begreppet ”bostadskonsumenter” tyda på att bostadens roll som konsumtionsvara prioriteras högre än bostaden som social rättighet (United Nations, 2017).

Förvaltnings AB Framtiden ska vara en strategisk aktör i syfte att stärka Göteborgs roll som regioncentrum och stadens utveckling genom att skapa nya bostäder och öka tempot i bostadsbyggande, erbjuda attraktiva boenden för olika typer av bostadskonsumenter, arbeta för ökad integration och välfärd i bostadsområden och blanda staden. [...] Antalet ombildningar i Framtidskoncernen ska öka. [...] Andelen allmännyttiga bostäder ska inte öka. [...] Lägenheter ur de kommunala bostadsbolagens bestånd ska omvandlas till bostadsrätter i områden där hyresrätter är dominerande och där de boende så önskar (Göteborgs Stad, 2019:195).

Allmännyttan i Göteborg omfattar drygt 72 000 lägenheter spridda inom Göteborgs kommun, byggda vid olika tidpunkter och med olika standard. ”Av koncernens totala bostadsyta finns 35 procent i A-lägen, 41 procent i B-lägen och 24 procent i C-lägen” (Förvaltnings AB Framtiden, 2019b:4).

## Aktuella projekt

### *Renoveringspolicy*

Förvaltning AB Framtiden (2019b) har tagit fram en gemensam policy för renoveringar. Två explicita och potentiellt motstridiga mål lyfts fram:

För att bidra till en attraktiv bostadsmarknad i Göteborg behöver koncernen tillmötesgå behov av ökad boendestandard samtidigt som tillgång till lägenheter med lägre hyra värnas (ibid:4)

Policyn belyser vikten av tydlig kommunikation och informationsutbyte med hyresgäster, där hyresgäster ska få veta villkor och möjligheter, samt vara delaktig vid planering. Framtidskoncernen har beslutat om ett gemensamt måltal för antalet lägenheter som kan renoveras utan standardhöjning – ca 20% (ibid), med undantag för vissa åtgärder som inte bedöms kunna diversifieras utan behöva göras för alla lägenheter i en fastighet, tex åtgärder kring fönster, el eller låssystem, som kan ge en mindre hyreshöjning. Standardhöjande åtgärder i varierande omfattning kan ske i upp till ca 80% av lägenheterna (ibid:5). Detta beslut är taget ”utifrån uppdraget att erbjuda ett brett utbud av bostäder med stor valfrihet beträffande storlek, standard, prisbild och belägenhet” (ibid:4).

### *Byggande*

Ett ökande byggande inom allmännyttan har pågått några år och fortsätter öka. I bostadsrapporten från 2014 konstateras att ”allmännyttan ska successivt öka sin produktionstakt av hyresrätter till 1 000 lägenheter per år” (Fastighetskontoret Göteborgs Stad, 2014:6) och i styrelsehandling från Framtidskoncernen från augusti 2019 framkommer ”en satsning på nybyggnation” (Förvaltnings AB Framtiden, 2019a:5) där man planerar för att bygga 14 000 bostäder under tioårsperioden 2019-2028 (ibid).

Kopplat till de införda kraven om affärsmässighet sen 2011 (Elsinga & Lind, 2013:964) visar Framtidenskoncernens ekonomiska analys att:

Finansiella simuleringar av tioårsperioden indikerar att det egna kassaflödet i kombination med ökad upplåning räcker till den stora satsningen på nybyggnation men leder till att dotterbolagen kommer att få begränsa sitt underhåll/investeringar i befintligt bestånd till 2018 års nivåer (då kassaflödeskrav infördes), förutsatt att nyproduktionen blir 14 000 bostäder och att målen i den nuvarande finansiella strategin skall mötas. Om nyproduktionen istället stannar vid 9 000 nya bostäder klarar vi att bibehålla 2019 års nivå för underhåll/investeringar i befintligt bestånd. [...] Det finns en risk att begränsade nivåer av resurser till dotterbolagen för underhåll/investeringar i befintligt bestånd leder till att åtgärder skulle kunna bli uppskjutna i utvecklingsområdena. En bärande komponent i satsningarna i dessa områden skulle i så fall försvagas (Förvaltnings AB Framtiden, 2019a:7).

## 4.5 Amsterdam: Bostadspolitiska policys och kopplingar till ändrade nationella riktlinjer och EU-policys

Amsterdam beskrivs som en attraktiv, öppen, tolerant stad full av ekonomiska möjligheter, vilket relaterar till diskursen om staden som tillväxtmotor (DRO & Gemeente Amsterdam, 2011:6). Likväl beskrivs staden ha en roll som tillväxtmotor i regionen. Som problem lyfts turismen och bostadsbristen fram, vilket relaterar till diskursen om staden som rum för ansamling av problem. ”Den växande staden” beskrivs som både en tillgång och ett problem. Följande citat belyser hur de två diskurserna kommer till uttryck i policydokument för Amsterdam.

Amsterdam is a metropolis with a rich history, many international businesses and excellent cultural events. [...] Amsterdam’ appeal has brought its residents economic growth and employment. However, the city has attracted so many people in recent years that the quality of life in busy areas is declining and some neighbourhoods in popular areas are at risk of losing their identity [...] But the appeal of the city to residents, businesses and visitors also leads to scarcity in the housing and office market, causing rising prices, an increase in holiday lettings, packed streets and – in certain parts of the city – the emergence of a monotonous range of shops mainly aimed at visitors. These developments in Amsterdam sometimes threaten to crush its free-thinking, open and international character. [...] Amsterdam residents can feel alienated from their own neighbourhood. Shrewd changes therefore need to be made so that Amsterdam remains the city where the people of Amsterdam feel at home (Gemeente Amsterdam, 2019h:5).

### Hot och utmaningar

De framträdande hoten och utmaningarna beskrivna för Amsterdam är kopplade till problembilden beskrivna ovan. Stort fokus i policydokumenten läggs på att Amsterdams invånares behov ska prioriteras över besökarens – vilket uttrycks i titeln av policydokumentet ’City in Balance: equilibrium between quality of life and hospitality’ och i citatet: ”To find that equilibrium, we need to put residents’ quality of life first” (ibid: 6). Detta går i linje med citatet ”Cities need to be designed for all citizens and not just for the elite, for the tourists or the investors” (EU, 2011:34) från EU:s visionsdokument och eventuellt även med ”rätten till staden” (Harvey, 2012).

Utmaningar kring boende beskrivs vara att bättre matcha vem som bor var utefter behov och inkomst genom omflyttningar av de som tjänar för mycket för att bo i ’social housing’ och införandet av särskilda regler för bostäder med hyror mellan €700-1000 där dessa har företrädare. Dessutom införs hårdare regler och straff för olaglig uthyrning (Gemeente Amsterdam, 2019a).

## Ideal

Ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet ska prioriteras. Offentliga rum, gamla stadsdelar och byggnader med renoveringsbehov tas upp som viktiga att underhålla och värdesätta p.g.a. värde för stadens attraktivitet och sociala hållbarhet (DRO & Gemeente Amsterdam, 2011:6). Förtätning snarare än utbyggnad motiveras med attraktivitet- och hållbarhetsargument (ibid:3), vilken ska ske genom att bygga på höjden, som ses som kraftfullt instrument (ibid:31). Staden ska byggas för de som rör sig i och lever ett vardagsliv i staden: "The city-dweller and the everyday environment is key" (ibid:4).

En del bostadsområden utanför A10-motorvägsringen byggda i efterkrigstiden (ringzonen) behöver renoveras eller rivas, och möjligtvis även förtätas genom att bygga på höjden. De prioriteras ekonomiskt med målet att 2025 ha tryggare, sundare och bekvämare bostäder (Gemeente Amsterdam, 2019a). Amsterdam gör stora satsningar för att minska utträngningen av låg- och medelinkomsttagare:

The City of Amsterdam wants a mixed and undivided city, where living is accessible and affordable, regardless of income, family composition, age or background. This includes low or middle incomes (Gemeente Amsterdam, 2019b).

We want to ensure that the city remains affordable and accessible, and at the pace at which the city is growing means that action urgently needs to be taken (Gemeente Amsterdam, 2019d).

Regionens betydelse för konkurrenskraft och framgång betonas och beskrivs som det enda tillvägagångssättet som kan möjliggöra för Amsterdam att utvecklas vidare som en internationellt konkurrenskraftig och hållbar metropolis (Gemeente Amsterdam, 2019b). Amsterdam står sig väl i konkurrensen mellan städer, och har växt över sina stadsgränser, vilket gör det mer relevant att referera till 'Amsterdam Metropolitan Area' då hela metropolen är viktig för Amsterdams välstånd och det dagliga urbana livet inte påverkas av stadsgränsen (Gemeente Amsterdam, 2019f).

Här relateras till staden/regionen som ekonomisk motor, till interurban konkurrens påverkad av entreprenörlig stadsstyrning som riskerar leda till nollsummespel (Harvey, 2016; EU, 2011:22). Förändringar i den globala ekonomin mot kunskapsekonomi berörs också. Liknande som i EU:s visionsdokument (EU, 2011) uttrycks det som *måsten* kopplat till rollen som ekonomisk motor:

Amsterdam must position itself robustly in the changing economic world order. Maintaining the welfare and the prosperity of Amsterdam's residents is paramount. The starting points for Amsterdam are favourable. Major cities are in any case faring well in an economy that is becoming increasingly reliant on knowledge, but by no means are all large cities capitalizing on the knowledge economy: people are drawn to cities where life is good [...] All in all, Amsterdam holds the trump cards to remain economically robust [...] Amsterdam continues to develop further as the core city of an internationally competitive and sustainable European metropolis (DRO & Gemeente Amsterdam, 2011:6).



## Den växande staden

På många ställen i policydokumenten lyfts det fram att Amsterdam är attraktivt och växer. Det lyfts fram både som en tillgång och ett problem, där mer nyproducerade texter mer fokuserar på problemen. Följande citat från 2011 belyser det som tillgång, som att ”räknas”.

Amsterdam is growing. It's hardly, for that matter, as if every city can boast that it is growing. Besides the dividing line between city and countryside there is another division running between cities 'that count' and those that have fallen out of favor. Amsterdam can count itself among the former category” (DRO & Gemeente Amsterdam, 2011:5).

Dagsaktuella källor lägger större fokus på eventuella problem, och motåtgärder som behövs. De senaste åren har Amsterdam växt med 11 000 invånare och 5 000 bostäder per år. Amsterdams stadsstyrelse har uppdaterade policys för att upprätthålla balans och se till att även människor med låg inkomst kan bo i Amsterdam (Gemeente Amsterdam, 2019a; Gemeente Amsterdam 2019b).

Stadsstyrelsens mål är att utav de 70 000 bostäder man har satt som mål att ha byggt senast år 2040 (med start år 2010) ska minst 52 500 vara klara innan år 2025 – vilket innebär en bygghastighet av i genomsnitt 7 500 bostäder per år men minst 5 000 bostäder per år. Framst ska det byggas kring ringzonen och kring älven IJ (DRO & Gemeente Amsterdam, 2011:3; Gemeente Amsterdam, 2019b; Gemeente Amsterdam, 2019c). Endast en gång de senaste 24 åren i Amsterdam har 7 500 bostäder byggts på ett år. Genomsnittet har legat på 4 000 byggda bostäder per år (ibid.). Denna tillväxt ökar även trycket på offentliga platser, vilka planeras anpassas mer efter Amsterdams befolknings behov och mindre efter turister (Gemeente Amsterdam, 2017; Gemeente Amsterdam, 2019e).

## Stadsstyrelsen syn på sin roll kring bostadsförsörjning och överkomliga hyror

Som redan nämnt ser Amsterdam stadsstyrelse ett viktigt syfte i att arbeta aktivt för att även människor med låg inkomst ska kunna bo i Amsterdams centrum.

To maintain a balance within the population and ensure that people on a low income are also able to live in the city, the city of Amsterdam has taken action. This is based on providing sufficient, affordable and sustainable housing [...] If the market alone was allowed to determine prices, people on a low income would only be able to buy or rent a small home on the outskirts of the city. Amsterdam is keen to remain a mixed city, with the centre not exclusively accessible to the rich, and the areas outside the A10 motorway ring not only for the less wealthy. To prevent distortion in the market, the City is working to maintain balance by dividing the city into 22 areas. In addition to mid-price and expensive housing, each area must also include affordable housing, both for rent and ownership (Gemeente Amsterdam, 2019a).

Detta resonemang, att ingripa aktivt för att förhindra “distortion in the market” belyser att stadsutveckling kring gentrifiering och segregation - av vilka som har råd att bo var är beroende av sociala, politiska och ekonomiska omständigheter, inte ”naturligt” eller ostoppbart (CRUSH, 2016:48-53). Samtidigt är detta en strategi för social blandning, men som beskrivet inte i syfte att locka höginkomsttagare till områden med många låginkomsttagare såsom Lees (2014) beskriver att det oftast är. Här verkar syftet, i alla fall delvis, vara det motsatta. Dock skulle utfallet behöva studeras för att utreda hur strategin påverkar gentrifiering och utträngning.

Enligt bostadsagendan för år 2017-2025 ska konstruktionen av nya bostadshus anpassas så 40% hyrs ut som ’social housing’ - d.v.s. med maxhyra €720.42 (Gemeente Amsterdam, 2019f) – inklusive student-/ungdomsbostäder, 40% hyrs ut med maxhyra €1000 (Gemeente Amsterdam, 2019a) eller säljs till medelinkomsttagare och 20% hyrs ut med marknadshyra eller säljs dyrt. Ställningstagandet är att nybyggnation bör bidra till blandning, då rådande utvecklingen i befintligt bostadsbestånd och i stadsdemografin visar på växande brist på bostäder med låg/medelhög hyra. För att förhindra värre brist på bostäder med låg eller medelhög hyra år 2025 infördes dessa policys kring nybyggnation. De gäller byggnadsplaner där investeringsbeslut ännu inte har antagits och inga avtal, rättsliga och finansiella förpliktelser ingåtts när bostadsagendan lanserades 19 juli 2017. Utvecklingsplanerna ska anpassas individuellt till de 22 områdesindelningarna, med hänsyn till befintligt beståndet i berört område för att uppnå målet av bostadsblandning i varje område. I alla 22 områden ska det finnas prisvärda, mellandyr och dyra bostäder att både köpa och hyra. Dock måste inte varje distrikt ha samma bostadsbeståndssammansättning, mångfalden i olika Amsterdamområdena är attraktivt. I januari 2015 fanns åtta områden med mindre än 35% ’social housing’, där ska dessa värnas och gärna öka. Wocos ska minska utförsäljningen av hyreskontrollerade bostäder generellt, stora hyreshus bör aldrig säljas. (Gemeente Amsterdam, 2017:41-2). Utav de 52 500 bostäder som ska byggas innan 2025 är målet att 17 500 ska vara ’social housing’ och 11 690 bostäder hyreslägenheter med medelhög hyra (Gemeente Amsterdam, 2019c).

#### **4.5.1 Wocos i Amsterdam (AFWC)**

##### **Roll och syfte**

Efter nya bostadslagen 2015 har wocos gått tillbaka till sina kärnaktiviteter vilket är att tillhandahålla bostäder för de som har svårt att fixa bostad på annat vis (AFWC, 2020:15). Inkomstgränsen är nu

€38 035/år. 30% av beståndet riktas till extra sårbara grupper som hemlösa, handikappade, sjuka och f.d. flyktingar som ska kunna få bostad efter 6 månaders kötid (ibid:37). Detta är direkt kopplat till SGEI-definitionen om ”sårbara grupper” som wocos behövt anpassas till efter förhandlingar med EU (Elsinga & Lind, 2013; Thana, 2018; UAEU, 2018).

## **Aktuella projekt**

### *Mer 'social housing'*

AFWC och Gemeente Amsterdam har beslutat att utförsäljning av 'social housing' skulle minska från 2 500 till 1 200 bostäder per år mellan år 2015–2019. På sikt ska inte antalet 'social housing'-bostäder minska, så nybyggda 'social housing'-bostäder krävs. Andelen bostäder ägda av wocos i Amsterdam minskade från 58% år 1995 till 46% år 2015. 'Social housing' i Amsterdam har växande koncentration av låginkomsttagare och inkomstskillnaderna mellan wocos och andra boendeformer ökar, dessutom ökad segregation av de med lägst inkomster till stadens utkanter. 2015 beslutades att minst 75% av wocos lägenheter skulle ha hyra under €600 (AFWC, 2017a). I samarbetsavtalet mellan AFWC och Gemeente Amsterdam gällande år 2020–2023 är målet 3 000 fler 'social housing'-bostäder i Amsterdam. För första gången på 25 år ökar antalet 'social housing'-bostäder (AFWC, 2019).

### *Fler bostäder för medelinkomsttagare*

AFWC har belyst svårigheter för medelinkomsttagare att hitta hyresrätt i Amsterdam. Genomsnittlig marknadshyra i Amsterdam ligger långt över holländskt genomsnitt. År 2016 var genomsnittsmarknadshyran i Amsterdam €21,98/m<sup>2</sup> medan holländskt genomsnittet var €13,50/m<sup>2</sup>. I samarbete med stadstyningen har policys införts för att underlätta för medelinkomsttagare att hitta hyresbostad i Amsterdam. 65% av alla nybyggda hyresbostäder som inte är 'social housing' ska hyras ut till medelinkomsttagare med en hyra mellan 'social housing'-maxgränsen och ca €1000, och med garanti på att hyran inte kommer höjas betydligt på 10-15 år. Prioritet till dessa lägenheter ges till de som bor i 'social housing'-bostäder men tjänar över det införda inkomsttaket (AFWC, 2017b). I samarbetsavtalet mellan AFWC och Gemeente Amsterdam för 2020-2023 ingår även att 1 100 hyresbostäder för medelinkomsttagare ska tillkomma (AFWC, 2019).

## 5. Fördjupad analys, slutsatser och diskussion

### 5.1 EU:s ökade engagemang – legitimitet, motiv och riktlinjer

EU:s ökade engagemang motiveras övergripande med städernas och bostädernas växande ekonomiska och sociala betydelse (Harvey, 2016; Sassen, 2012). EU har inte mandat på området och därför är visionsdokument och icke-bindande samarbeten centrala verktyg för ökad samordning (Purkarthofer, 2019).

Legitimiteten för EU:s ökade engagemang framhålls vara att urban- och bostadspolitik gränsar till flera viktiga EU-policys. Det legitimeras också genom ordval och med alarmistiska budskap. Diskurserna "staden som tillväxtmotor" och "staden som rum för ansamling av sociala problem" utgör bakgrund i hur legitimiteten byggs upp, där bilder av "hot och utmaningar" och av den "ideala staden" målas upp, och EU både implicit och explicit beskrivs vara viktig för att tillvarata de positiva aspekterna samt motverka de negativa aspekterna av staden. Strategier är intimt förknippade med legitimitet. Textdokument är viktiga redskap för organisationer för att kontinuerligt stärka/omsöka legitimitet (Fairclough, 2010). Utbredd och delvis manifest intertextualitet finns i texterna, de skapar mening byggandes på varandra och andra texter. Likväl finns interdiskursivitet, olika diskurser kommer till uttryck i samma dokument, men det finns även diskursiv skillnad mellan texter. Rekommendationerna från European Semester är mer tydligt dominerad av nyliberal diskurs än visionsdokumentet och dokumenten kopplade till Urban Agenda. Att det finns diskrepans mellan EU-policys är välkänt (Purkarthofer, 2019).

Riktlinjerna kring bostäder med överkomliga hyror blir därför oklara och delvis motstridiga. Huruvida SGEI-reglerna kring målgruppsdefinition kommer förändras kan utgöra ett viktigt vägval (UAEU, 2018), liksom huruvida sociala aspekter kring bostad kommer få ökat inflytande i European Semesters utvärderingar och rekommendationer framöver (Verdun & Zeitlin, 2018).

## 5.2 Jämlik stad? Jämförelse mellan Göteborg och Amsterdam

Både Amsterdam och Göteborg är städer med stor bostadsbrist och ett stort behov av bostadsbyggande de kommande åren. Både städerna präglas av ojämlikhet och segregation, men på delvis olika sätt. Amsterdam är dessutom en av de få städer där segregationen minskar (Tammaru et al, 2016).

Det finns likheter mellan policys i Göteborg och Amsterdam. Båda städerna växer befolkningsmässigt och är i en byggintensiv period som förväntas vara i minst ett par decennier framöver. Idealbilderna i stadsplanering beskrivs liknande i de båda städerna, och de beskriver även en del liknande problem, kring t.ex. bostadsbrist, segregation och stort renoveringsbehov av flera bostäder byggda i efterkrigstiden – i Göteborg kallade för miljonprogramsområden och i Amsterdam kallade för ringzonsområden då de ligger strax utanför A10-motorvägen som går som en ring runt centrala Amsterdam (se bilaga 3).

Dock finns några viktiga skillnader. Policytexterna från Göteborg har ett större fokus på internationell attraktivitet, på att locka till sig turister, företag och resurser. Policytexterna från Amsterdam, speciellt de nyproducerade, lägger istället stor vikt vid att begränsa turismen och utveckla staden efter de boendes behov. Liknande så tas risker med befolkningsökningar, ”den växande staden”, och behov av motaktioner upp mer explicit i Amsterdams policytexter än för Göteborg. Bostäder med överkomlig hyra berörs även de mer explicit i Amsterdams policytexter, även om de även berörs i Göteborgs. Detta kan tolkas som att Amsterdam i viss mån minskar den entreprenörliknande styrningen beskriven av Harvey (2016) och Sassen (2012). Mer forskning behövs.

Social blandnings-policys kan bli offentligt ledd gentrifiering, speciellt om bostäder med överkomlig hyra omvandlas till bostadsrätter eller renoveras för att bli lyxigare och dyrare. Oftast riktas dessa åtgärder enbart mot ”fattiga” områden, men inte motsvarande i ”rika” områden (Lees, 2014). Både Göteborg och Amsterdam har social blandnings-policys. I Amsterdams fall verkar de även riktas mot områden med många höginkomsttagare där andelen ’social housing’ ska öka, vilket kan öka jämlikhet och rättvisa i staden. Mer forskning behövs.

De beskrivningar av wocos respektive allmännyttans roll som finns i policydokumenten, implicit och explicit, går i linje med tidigare forskning om de förändrade nationella riktlinjerna (Elsinga & Lind, 2013; Thana, 2018; Grander, 2018). Wocos i Amsterdam beskrivs mer inriktade på kärnverksamheter, d.v.s. bostäder för ”sårbara grupper” och i texterna om och av allmännyttan i Göteborg (Förvaltnings AB Framtiden) finns element som betonar affärsmässighet såsom ’strategisk aktör’ och ekonomiska analyser. Nyanser av allmännyttans roll som social aktör finns också.

### 5.3 Förslag till vidare forskning

Konsekvensanalys (möjliga effekter av den analyserade policyn) och effektanalys (mäta utfall av policys i Göteborg och Amsterdam).

Utredda varför SGEI-reglerna inte är planerade att förändras, utreda andra möjligheter för statsstöd till bostäder med överkomlig hyra, eller mer specifikt till allmännyttan i svensk kontext. Undersöka folkopinion kring hyresrätter med överkomlig hyra, inkomstgränser och SGEI-regler.

# Käll- och litteraturförteckning

## Litteratur

- Andersson, Roger; Bråmås, Åsa & Hogdal, Jon (2009). *Fattiga och rika - segregerad stad*. Göteborgs stad: Social resursförvaltning
- Arbaci, Sonia. (2019). *Paradoxes of segregation*. Oxford: Wiley Blackwell
- Baclija, Irena. (2011). "Urban management in a European context". *Urbani Izziv*, 22(2):137-146.
- Bengtsson, Bo. (2015). "Allmännyttan och bostadspolitiken igår, idag och imorgon – institutionella förutsättningar i förändring" i Salonen, Tapio. (red). *Nyttan med allmännyttan*, 25-47. Malmö: Liber
- Brenner, Neil. (2009). "What is critical urban theory?" *City*, 13(2-3):198-207
- Clarke, Victoria & Braun, Virginia. (2017). "Thematic analysis", *The Journal of Positive Psychology*, 12(3):297-298
- CRUSH (2016). *13 myter om bostadsfrågan*. Årsta: Dokument Press
- Elsinga, Marja & Lind, Hans. (2013). "The Effect of EU-Legislation on Rental Systems in Sweden and the Netherlands", *Housing Studies*, 28(7):960-970.
- Fairclough, Norman. (2010). *Critical Discourse Analysis*. Harlow: Longman
- Fell, Terence; Guziana, Bozena & Elander, Ingemar. (2019). "Klass, rumslig segregation och livskvalitet i två svenska städer". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 121(1):65-93
- Furåker, Bengt. (2010) "En postindustriell stad?" i Holgersson, Helena; Thörn, Catharina; Thörn, Håkan & Wahlström, Mattias. (red.) *Göteborg utforskat. Studier av en stad i förändring*, 49–55. Göteborg: Glänta Production
- Grander, Martin. (2018). *For the benefit of everyone?* Malmö: Malmö University
- Harvey, David. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press
- Harvey, David. (2012). *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*. New York: Verso
- Harvey, David. (2016). *The ways of the world*. London: Profile Books
- Holmqvist, Emma. (2015). "Spelar ägandet någon roll? Lokalpolitiska perspektiv på allmännyttans funktion och framtid" i Salonen, Tapio. (red). *Nyttan med allmännyttan*, 211-232. Malmö: Liber
- Janssen-Jansen, Leonie & Schilder, Frans. (2015). "How healthy and sustainable is the Dutch housing mix? Measuring and comparing the theoretical housing market balance of Dutch regional housing markets". *Urban, Planning and Transport Research*. 3:88-108.

- Kemeny, Jim. (2003). "Korporatism och bostadsregimer". *Sociologisk forskning*, 40(3):37-56
- Kjellström, Anders. (2015). "EU:s inre marknad och den svenska allmännyttan" i Salonen, Tapio. (red). *Nyttan med allmännyttan*, 79-106. Malmö: Liber
- Lee, Robert. (1998). "The socio-economic and demographic characteristics of port cities: a typology for comparative analysis?" *Urban History*, 25(2):147-172.
- Lees, Loretta. (2014). "Gentrifiering och social blandning" i Thörn, Catharina & Holgersson, Helena. (red). *Gentrifiering*, 73-102. Lund: Studentlitteratur
- Marcinczak, Szymon; Musterd, Sako; Ham, Marten van & Tammaru, Tiit. (2016). "Inequality and rising levels of socio-economic segregation. Lessons from a pan-European comparative study" i Marcinczak, Szymon; Musterd, Sako; Ham, Marten van & Tammaru, Tiit. (red). *Socio-economic segregation in European Capital Cities. East meets West*, 358-382. New York: Routledge
- Marcuse, Peter. (2009) "From critical urban theory to the right to the city", *City*, 13(2-3):185-197
- Marston, Greg. (2002). "Critical Discourse Analysis and Policy-Orientated Housing Research". *Housing, Theory and Society*, 9(2):82-91.
- Musterd, Sako & van Gent, Wouter. (2016) "Changing welfare context and income segregation in Amsterdam and its metropolitan area" i Marcinczak, Szymon; Musterd, Sako; Ham, Marten van & Tammaru, Tiit. (red), *Socio-economic segregation in European Capital Cities. East meets West*, 55-79. New York: Routledge
- Nowell, Lorelli; Norris, Jill; White, Deborah & Moules, Nancy. (2017). "Thematic Analysis: Striving to Meet the Trustworthiness Criteria". *International Journal of Qualitative Methods*. 16:1-13
- Philips, Louise & Jorgensen, Marianne W. (2000). *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur
- Purkarthofer, Eva. (2019). "Investigating the partnership approach in the EU Urban Agenda from the perspective of soft planning", *European Planning Studies*, 27(1):86-105
- Sassen, Saskia. (2006). "Why Cities Matter", i Burdett, Ricky (red.) *Cities, Architecture and Society*, 26-51. Venice: Arsenale. <http://www.saskiasassen.com/PDFs/publications/Why-Cities-Matter.pdf>.
- Sassen, Saskia. (2012). *Cities in a world economy*. Los Angeles: Sage
- Stieber, Nancy. (1998). *Housing design and society in Amsterdam*. Chicago: Chicago University Press
- Suchar, Charles. (1993). "The Jordaan: Community change and gentrification in Amsterdam", *Visual Sociology*, 8(1):41-51
- Tammaru, Tiit, Musterd, Sako, Van Ham, Maarten & Marcinczak, Szymon. (2016). "A multi-factor approach to understanding socio-economic segregation in European capital cities" i Marcinczak, Szymon; Musterd, Sako; Ham, Marten van & Tammaru, Tiit. (red). *Socio-economic segregation in European Capital Cities. East meets West*. New York: Routledge
- Thana, Evin. (2018). "Housing policy and EU State Aid Law Legal implications of policy choices in Sweden and The Netherlands". Lund: Lund University.



Thörn, Catharina & Despotovic, Katarina. (2015). *Den urbana fronten*. Göteborg: Arkitektur Förlag AB

Thörn, Catharina & Thörn, Håkan. (2017). "Swedish cities now belong to the most segregated in Europe", *Sociologisk Forskning*, 54(4):293-296

Van Dijk, Teun (2008). *Discourse & Power*. Hampshire: Palgrave Macmillan

Verdun, Amy & Zeitlin, Jonathan (2018). "Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice", *Journal of European Public Policy*, 25(2):137-148

Żelazowski, Konrad. (2018). "Convergence of Housing Markets: European Perspective". *Folia Oeconomica Stetinensia*. 18(2):190-202

## Publikationer av organisationer, institutioner och statliga myndigheter

AFWC (2017a). "Changes in Housing Policy and Residualisation in Amsterdam".

[http://www.afwc.nl/fileadmin/user\\_upload/Documenten/AFWC/Bestanden\\_2017/20170905\\_ENHR\\_presentatie\\_over\\_residu\\_alisering\\_en\\_veranderingen\\_in\\_woonbeleid.pdf](http://www.afwc.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/AFWC/Bestanden_2017/20170905_ENHR_presentatie_over_residu_alisering_en_veranderingen_in_woonbeleid.pdf)

AFWC (2017b). "Affordable Housing for Middle-income households in Popular Urban Areas".

[http://www.afwc.nl/fileadmin/user\\_upload/Documenten/AFWC/Bestanden\\_2017/20170905\\_ENHR\\_presentatie\\_over\\_midde\\_nhuur.pdf](http://www.afwc.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/AFWC/Bestanden_2017/20170905_ENHR_presentatie_over_midde_nhuur.pdf)

AFWC (2019). "Samenwerkingsafspraken woningcorporaties 2020 - 2023 getekend". <http://www.afwc.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/nieuwsbericht/item/181/>

AFWC (2020). "Social Housing in Amsterdam and beyond".

[http://www.afwc.nl/fileadmin/user\\_upload/Bestanden\\_2020/Presentaties/2020\\_Social\\_housing\\_in\\_Amsterdam\\_Taipei\\_jan\\_2020.pdf](http://www.afwc.nl/fileadmin/user_upload/Bestanden_2020/Presentaties/2020_Social_housing_in_Amsterdam_Taipei_jan_2020.pdf)

Boverket (2014). "Regionala skillnader i bostadssektorn".

<https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2014/regionala-skillnader-i-bostadssektorn.pdf>

DRO & Gemeente Amsterdam (2011). "Plan Amsterdam 01/2011. Economically Strong and sustainable Structural Vision. Amsterdam 2040". URL: <http://fansterdam.weebly.com/plan-amsterdam.html>

EC (2014). "CITIES. Cities of tomorrow: Investing in Europe".

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/en/conferences/urban2014/](https://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/conferences/urban2014/)

EU (2011). "Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward".

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf)

EU (2016). "Urban Agenda for the EU. The pact of Amsterdam".

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/decisions/2016/pact-of-amsterdam-establishing-the-urban-agenda-for-the-eu](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/decisions/2016/pact-of-amsterdam-establishing-the-urban-agenda-for-the-eu)

EU (2020a). "European Semester documents for Sweden". URL: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-your-country/sweden/european-semester-documents-sweden\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-your-country/sweden/european-semester-documents-sweden_en)

EU (2020b). "European Semester documents for the Netherlands". [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-your-country/netherlands/european-semester-documents-netherlands\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-your-country/netherlands/european-semester-documents-netherlands_en)

Fastighetskontoret Göteborgs Stad (2014). "Bostadsförsörjningen i Göteborg – nuläge och framtida inriktning". <http://www.e-magin.se/paper/qjh8qrsk/paper/1#/paper/qjh8qrsk/1>

Fastighetskontoret Göteborgs Stad (2018). "Bostadsförsörjning i Göteborg – Lägesrapport 2018". <https://goteborg.se/wps/wcm/connect/9c081eb3-6518-4357-bfda-200c96edd37a/Bostadsf%C3%B6rs%C3%B6rjning-i-G%C3%B6teborg-l%C3%A4gesrapport-2018.pdf?MOD=AJPERES>

Fastighetskontoret Göteborgs Stad (2019). "Boende och byggande i Göteborg 2019". <https://goteborg.se/wps/wcm/connect/96ebeb1d-4f4b-44c8-a436-6573513d1a9b/Boende+och+byggande+i+Goteborg+2019.pdf?MOD=AJPERES>

Förvaltnings AB Framtiden (2019a). "Långsiktig utbyggnads- och fastighetsstrategi & satsning på utvecklingsområden. Styrelsehandling nr 13. 29 augusti 2019"

Förvaltnings AB Framtiden (2019b). "Koncerngemensamma riktlinjer för renovering och underhåll. Styrelsehandling nr 14. 29 augusti 2019"

Gemeente Amsterdam (2017). "Woonagenda 2025. Voldoende, betaalbare en goede woningen". [https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/869895/woonagenda\\_2025\\_juli\\_2017.pdf](https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/869895/woonagenda_2025_juli_2017.pdf)

Gemeente Amsterdam (2019a). "Policy: Living". <https://www.amsterdam.nl/en/policy/urban-development/living/>

Gemeente Amsterdam (2019b). "Policy: Urban development". <https://www.amsterdam.nl/en/policy/urban-development/>

Gemeente Amsterdam (2019c). "Policy: Building Plans". <https://www.amsterdam.nl/en/policy/urban-development/construction/>

Gemeente Amsterdam (2019d). "Policy: Setting Course for 2025". <https://www.amsterdam.nl/en/policy/urban-development/setting-course-2025/>

Gemeente Amsterdam (2019e). "Policy: Urban Space". <https://www.amsterdam.nl/en/policy/urban-development/policy-urban-space/>

Gemeente Amsterdam (2019f). "Policy: Amsterdam Metropolitan Area (AMA)". <https://www.amsterdam.nl/en/policy/urban-development/ama/>

Gemeente Amsterdam (2019g). "Social housing and private sector rentals". <https://www.amsterdam.nl/en/housing/rental-prices/>

Gemeente Amsterdam (2019h). "City in balance 2018 – 2022. Towards a new equilibrium between quality of life and hospitality". [https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/868689/programme\\_city\\_in\\_balance\\_2018-2022\\_1.pdf](https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/868689/programme_city_in_balance_2018-2022_1.pdf)

Government of Netherlands (2019). "Rented housing". <https://www.government.nl/topics/housing/rented-housing>

Göteborgs Stad (2012). "Vision Älvstaden". [http://alvstranden.com/wp-content/uploads/2020/02/vision\\_alvstaden\\_SV.pdf](http://alvstranden.com/wp-content/uploads/2020/02/vision_alvstaden_SV.pdf)

Göteborgs Stad (2014). "Strategi för Göteborg 2035. Utbyggnadsplanering". [https://goteborg.se/wps/wcm/connect/2b48a33f-df7f-4109-8f7e-6a188582c2cc/up\\_slutrapport\\_lag.pdf?MOD=AJPERES](https://goteborg.se/wps/wcm/connect/2b48a33f-df7f-4109-8f7e-6a188582c2cc/up_slutrapport_lag.pdf?MOD=AJPERES)

Göteborgs Stad (2019). "Budget 2020 och flerårsplaner 2021–2022 för Göteborgs Stad". [https://goteborg.se/wps/wcm/connect/2da9cc22-4447-4353-981f-e47d64480472/Beslutad+budget+Gbg+Stad+2020\\_M\\_L\\_C\\_KD.pdf?MOD=AJPERES](https://goteborg.se/wps/wcm/connect/2da9cc22-4447-4353-981f-e47d64480472/Beslutad+budget+Gbg+Stad+2020_M_L_C_KD.pdf?MOD=AJPERES)

Housing Europe (2019). *The State of Housing in the EU 2019*. Bryssel: Housing Europe

Hyresgästföreningen (2020). "En region med många hyresrätter". <https://hurvibor.se/lanssidor/goteborgsregionen/bostader/upplattelseformer/>

IVBN (2019). "IVBN Profile". <https://www.ivbn.nl/ivbn-profile>

UAEU (2017). "Guidance Paper on EU Regulation and Public Support for Housing". <https://ec.europa.eu/futurium/en/housing/guidance-paper-eu-regulation-and-public-support-housing>

UAEU (2018). "The Housing Partnership Action Plan". [https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/final\\_action\\_plan\\_euua\\_housing\\_partnership\\_december\\_2018\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/final_action_plan_euua_housing_partnership_december_2018_1.pdf)

United Nations (2017). "Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context". Human Rights Council. A/HRC/34/5.1. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/009/56/PDF/G1700956.pdf?OpenElement>

# Bilaga 1

## Materiallista

### EU

På EU-nivå har valts styr- och plandokument kring urbanpolicys; årliga rekommendationer från European Semester; mötesrapport från ett av kommissionen anordnat möte kring hur EU kan stärka sin policyskapande roll inom urbana frågor samt plandokument och utskick från ett partnerskapsprojekt under Urban Agenda för EU. Dokumenten är publicerade mellan 2011–2018.

- “Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward” (EU, 2011). Visionsdokument inom ‘Regional Policy’.
- “CITIES. Cities of tomorrow: Investing in Europe. Brussels, 17-18 February 2014. Forum Summary report” (EC, 2014). Mötesrapport kring hur EU kan stärka sin policyskapande roll inom urbana frågor
- “Urban Agenda for the EU. The pact of Amsterdam” (EU, 2016). Styrdokument för ökat samarbete inom EU:s kring urbana frågor.
- “The Housing Partnership Action Plan” (UAEU, 2018). Plandokument kring överkomliga bostäder.
- ”Guidance Paper on EU regulation & public support for housing” (UAEU, 2017).
- För att granska EU:s förhållningssätt till svensk respektive holländsk bostadspolitik analyseras de årliga rekommendationerna genom ‘European Semester’ från EU till Sverige/Nederländerna. Dessa började skickas ut 2011 p.g.a. behov av starkare ekonomisk styrning och koordination för EU (EC, 2011a) och således finns nio rekommendationsutskick till Sverige och nio till Nederländerna.

## **Göteborg**

På stadsnivå för Göteborg har valts plan- och visionsdokument samt budget från Göteborgs Stad; rapporter kring bostadsförsörjningen från Fastighetskontoret samt styrelsehandlingar från Förvaltnings AB Framtiden som är huvudorganisation för allmännyttan i Göteborg. Dokumenten är publicerade mellan 2012–2019.

- ”Vision Älvstaden” (Göteborgs Stad, 2012). Visionsdokument.
- ”Strategi för Göteborg 2035. Utbyggnadsplanering” (Göteborgs Stad, 2014).
- ”Bostadsförsörjningen i Göteborg – nuläge och framtida inriktning” (Fastighetskontoret Göteborgs Stad, 2014).
- ”Bostadsförsörjning i Göteborg – Lägesrapport 2018”. (Fastighetskontoret Göteborgs Stad, 2018).
- ”Boende och byggande i Göteborg 2019” (Fastighetskontoret Göteborgs Stad, 2019). Rapport.
- ”Budget 2020 och flerårsplaner 2021–2022 för Göteborgs Stad” (Göteborgs Stad, 2019).
- ”Långsiktig utbyggnads- och fastighetsstrategi & satsning på utvecklingsområden. Styrelsehandling nr 13. 29 augusti 2019” (Förvaltnings AB Framtiden, 2019a).
- ”Koncerngemensamma riktlinjer för renovering och underhåll. Styrelsehandling nr 14. 29 augusti 2019” (Förvaltnings AB Framtiden, 2019b).

## **Amsterdam**

På stadsnivå för Amsterdam har valts plandokument och policybeskrivningar från Amsterdam stadsstyrning (Gemeente Amsterdam), en informationstidning från DRO (motsvarande Stadsbyggnadskontoret), samt nyhets- och presentationsdokument från AFWC som är huvudorganisation för wocos i Amsterdam. Dokumenten är publicerade mellan 2011–2020.

- “PLAN Amsterdam 01/2011” (DRO & Gemeente Amsterdam, 2011). Informationstidning från ’Dienst Ruimtelijke Ordening’ (motsvarande Stadsbyggnadskontoret) under Gemeente Amsterdam (stadsstyrningen). Detta nummer beskriver ’Economically strong and Sustainable Structural Vision: Amsterdam 2040’.

- Policybeskrivningar från Gemeente Amsterdam (2019): ”Policy: Living”, ”Policy: Urban development”, ”Policy: Building Plans”, ”Policy: Setting Course for 2025”, ”Policy: Urban Space”, ”Policy: Amsterdam Metropolitan Area (AMA)” och ”Social housing and private sector rentals”.
- ”City in balance 2018 – 2022. Towards a new equilibrium between quality of life and hospitality” (Gemeente Amsterdam, 2019). Policydokument om balans mellan boende och besökare.
- ”Woonagenda 2025. Voldoende, betaalbare en goede woningen”<sup>10</sup>. Bostadspolitiska agenda för år 2017 – 2025 (Gemeente Amsterdam, 2017).
- ”Social Housing in Amsterdam and beyond”. (AFWC, 2020). Presentationsdokument skrivet av Jeroen van der Veer.
- ”Changes in Housing Policy and Residualisation in Amsterdam” (AFWC, 2017a). Presentationsdokument skrivet av Jeroen van der Veer.
- ”Affordable Housing for Middle-income households in Popular Urban Areas” (AFWC, 2017b). Presentationsdokument skrivet av Mustapha Ali och Egbert de Vries.
- ”Samenwerkingsafspraken woningcorporaties 2020 - 2023 getekend<sup>11</sup>” (AFWC, 2019). Nyhetsuppdatering.

---

<sup>10</sup> Ungefärlig översättning: ”Bostadsagenda 2025. Hållbara, överkomliga och tillräckliga bostäder”.

<sup>11</sup> Ungefärlig översättning: ”Undertecknat samarbetsavtal med wocos 2020 – 2023”

## Bilaga 2

### Sex faser av textanalys enligt TA

#### Fas 1: Lär känna materialet

Den här fasen går ut på att läsa igenom för att få en överblick. I mitt fall, med en teoristyrd TA, då teori och forskningsfrågor i huvudsak var bestämda innan, börjar processen här med att markera intressanta stycken. Jag markerade med olika färger, en för stycken som berörde stadsstyrning på olika sätt som jag bedömde relevant, en färg där aspekter av gentrifiering berördes, en färg för segregation och en färg för hyressättning. Till en början var jag inte så fokuserad på hur EU-inflytande legitimerades och motiverades, utan detta var en forskningsfråga som jag formulerade efter att jag bekantat mig med materialet.

#### Fas 2: Initial kodning

Efter jag bekantat mig med empirin började jag koda de delar jag bedömde vara aktuella för att användas. Jag använde kodnamn såsom "väx", "ideal", "tät", "social blandning", "funktionsblandning", "EU motiv", "konkurrens", "hot", "legitimitet", "utträngning", "diskurs", "överkomlig hyra" och "strategi".

#### Fas 3: Leta efter teman

Efter den initiala kodningen var det i vissa fall tydligt att en del koder hörde ihop. Att hitta teman var dock en process som tog ett tag. I mitt fall så var ett grundläggande steg att identifiera två motstridiga diskurser om staden – staden som ekonomiskt motor och staden som problemansamling. Dessa två diskurser blev även teman och många av övriga teman byggde även på dem. När jag hade en första idé om teman, skrev jag in alla potentiellt intressanta stycken text under respektive tema. Då jag i steg 1 och 2 arbetat med materialet i utskriven form, valde jag i många fall att rent manuellt skriva över styckena på dator (med stor noggrannhet), istället för att kopiera, detta för att ytterligare komma nära

texten. Ett tema ska fånga något viktigt i texten, som ”länkar ihop” data, och ska vara något som forskaren skapar och inte något direkt taget från texten.

#### **Fas 4: Granska teman**

I denna fas granskas temana – att de är distinkta, har tillräckligt med data, funkar bra ihop. De kan slås ihop eller struktureras om. I mitt fall slog jag ihop en del teman till ”ideal” både på EU- och stadsnivå och på stadsnivå fick jag strukturera om lite då jag ville ha samma teman för Göteborg som för Amsterdam.

#### **Fas 5: Definiera och namnge teman**

Då textanalysprocessen innebär att man går fram och tillbaka mellan faser blev en del teman definierade och namngivna betydligt tidigare än andra. En del namn ändrades relativt sent i processen då de inte var tillräckligt representativa. Detta gäller t.ex. delen om allmännyttans roll i Göteborg och om wocos roll i Amsterdam.

#### **Fas 6: Sammanställning**

Sammanställningen ska ge en sammanhängande och utvecklande berättelse, och ha en logisk ordning, en ”röd tråd”. En fördjupad analys kopplat till teori och forskningsfrågor kan antingen vara inbäddad i resultatdelen (som i mitt fall kallas ”policyanalys”) och/eller i ett efterföljande kapitel. I mitt fall har jag haft båda. Då resultatdelen haft flera olika delar har jag dels haft en inbäddad fördjupad analys kopplad till forskningsfrågor, teori och tidigare forskning, dels en fördjupad analys i efterföljande kapitel där de olika resultatdelarna analyseras i relation till varandra på ett sätt som var svårt att göra inbäddat i policyanalysen. Jag har valt att ha relativt mycket citat inbäddat i policyanalysen då det ökar transparensen.

Jag har inspirerats av Nowell et al (2017) samt av Fredriks Asplings (2019) “Tematisk analys enligt C&B (exempel)”. Tillgänglig: [https://prezi.com/ctpa72pqt179/tematisk-analys-enligt-cb-exempel/?fbclid=IwAR2FYCkZZ6nA3vm\\_7gD5sdRpoqRLVZuYmkf3gL4xAUm70gQ1pjyqDATWSkY](https://prezi.com/ctpa72pqt179/tematisk-analys-enligt-cb-exempel/?fbclid=IwAR2FYCkZZ6nA3vm_7gD5sdRpoqRLVZuYmkf3gL4xAUm70gQ1pjyqDATWSkY) [hämtad 10 mars 2020]



## Bilaga 3



Källa: Anand, Nilesh. (2016). "Emission free food logistics in cities by applying optimal modality mix of electrical vehicles: the case of Amsterdam". Scientific Figure on ResearchGate. Tillgänglig: [https://www.researchgate.net/figure/Geographical-scope-of-the-research-area-within-A10-in-Amsterdam\\_fig2\\_309041391](https://www.researchgate.net/figure/Geographical-scope-of-the-research-area-within-A10-in-Amsterdam_fig2_309041391) [hämtad 10 mars 2020]